

KEWENANGAN KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG

Disajikan dengan menggunakan bahasa yang mudah dipahami, dianalisis secara sistematis, metodologis dan menggunakan pendekatan yuridis, sosiologis, filosofis serta teoritis, sehingga dapat memperkaya khasanah ilmu pengelahuan dibidang ketatanegaraan

**Apakah
Semua Kewenangan
di miliki
Kepala Daerah ?**

KEWENANGAN KEPALA DAERAH *MENURUT UNDANG-UNDANG*

Dr. Paisol Burlian, M. Hum

Penerbit dan Percetakan

NoerFikri

Jl. Mayor Mahidin 366625
Palembang-Indonesia



**Dilarang memperbanyak, mencetak, menerbitkan
sebagian maupun seluruh buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit**

Ketentuan Pidana

Kutipan Pasal 72 Undang-undang Republik Indonesia

Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau hak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

KEWENANGAN KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG

Dr. Paisol Burlian, M. Hum

Hak Penerbit pada Noer Fikri Offset, Palembang
Perpustakaan Nasional Katalog dalam Terbitan (KDT)
Anggota IKAPI (No. 012/SMS/13)
Desain Cover oleh Sigit Dwi Sucipto

Setting dan tata letak : Toni Wicaksono

Dicetak oleh Noer Fikri Offset, Palembang

Noer Fikri Offset

Jl. Mayor Mahidin No. 142
Palembang – Indonesia ☒ 30126
Telepon : 0711 366625
Faks : 0711 366625
Email : noerfikri@gmail.com

Cetakan ke 1, Februari 2014
Hak Cipta dilindungi undang-undang pada penulis
ISBN : 978-602-1307-02-1

PENGANTAR DIREKTUR PASCASARJANA

IAIN RADEN FATAH PALEMBANG

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian otonomi kepada provinsi, maksudnya agar provinsi yang merupakan daerah seperti halnya kabupaten atau kota, dapat mengembangkan daerahnya masing-masing. namun sifat dan kriteria otonomi yang diberikan kepada daerah provinsi sedikit berbeda dengan yang diberikan kepada kabupaten/kota. otonomi yang diberikan kepada provinsi merupakan kewenangan untuk menangani urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh provinsi dan urusan lainnya yang berskala atau cakupannya regional serta urusan yang sifatnya lintas kabupaten/kota.

Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, provinsi, kabupaten dan kota berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dan keserasian hubungan antar strata pemerintahan dan mendasarkan pada urusan pemerintahan yang bersifat concurrent, artinya urusan pemerintahan yang dikerjakan bersama antar berbagai tingkatan pemerintahan dengan semangat kerja sama yang tinggi.

Pemberian kewenangan kepada daerah (kabupaten/kota) bersifat pengakuan yang ditegaskan dengan adanya bab iv: kewenangan daerah, namun bab iii UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang berjudul pembagian urusan pemerintahan, lebih bersifat pengaturan daripada pengakuan, meskipun pada Pasal 10 ayat (1) disebutkan bahwa : “pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh uu ini ditentukan menjadi urusan pemerintahan”; dan ayat (2) menyatakan bahwa : ”dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi oleh tugas pembantuan”.

Bagaimana kewenangan dari pemerintah daerah perspektif dari Undang-undang lebih terperinci dengan analisis yang berlandaskan teoritik, dijelaskan oleh buku yang berjudul “Kewenangan Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang” ini, ditulis seorang dosen yang berkompeten dalam masalah ini, yaitu Dr. Paisol Burlian, S.Ag,.M.Hum, doktor lulusan Hukum Tata Negara Universitas Diponegoro Semarang patut dibaca. Mudah-mudahan dapat bermanfaat bagi pembaca, terutama untuk mahasiswa program pascasarjana IAIN Raden Fatah Palembang.

Palembang, November 2013

Direktur,

Prof. Dr. H. Abdullah Idi, M.Ed.

KATA PENGANTAR PENULIS

Puji Syukur ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan berbagai anugerah dan nikmat-Nya kepada penulis dan pembaca. Shalawat serta salam semoga terus menerus tercurahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW. Penulis berhasil menyelesaikan buku ini yang berjudul “KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH *MENURUT UNDANG-UNDANG*”.

Maksud dan tujuan buku dasas ini adalah untuk membantu mahasiswa, terutama mahasiswa S.2 Program Studi Hukum Tata Negara dalam mempelajari Hukum Tata Negara, terutama Mata Kuliah Ilmu Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Buku dasas ini disajikan dengan menggunakan bahasa yang mudah dipahami, dianalisis secara sistematis, metodologis, dan menggunakan pendekatan yuridis, sosiologis, filosofis serta teoritis, sehingga dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dibidang ketatanegaraan.

Pada kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan penghormatan yang setinggi-tingginya dan rasa terimakasih kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. H. Aflatun Mukhtar, MA (Rektor) dan segenap Pimpinan IAIN Raden Fatah Palembang
2. Prof. Dr. Abdullah Idi, M.Ed (Direktur Pascasarjana) IAIN Raden Fatah Palembang.
3. Dr. Kusnadi, M.A (Dekan) dan segenap Pimpinan Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Raden Fatah Palembang
4. Ketua-ketua Program Studi di lingkungan Pascasarjana IAIN Raden Fatah Palembang
5. Segenap dosen di lingkungan Pascasarjana IAIN Raden Fatah Palembang
6. Segenap dosen di lingkungan Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Raden Fatah Palembang
7. Pengelola administrasi di lingkungan Pascasarjana IAIN Raden Fatah Palembang

8. Tidak terlupakan Isteriku tercinta Dra. Sumiria, anakku yang tersayang Karina Ayuni Eka Putri dan Siti Nabila Humairah yang telah memberikan dorongan semangat, do'a yang tak putus-putus dan waktu dengan penuh toleransi yang tiada bandingannya, sehingga penulisan buku ini dapat terselesaikan.
9. Bapak guruku dan ibu guruku di MI, MTs, SD, SMP, SMA di manapun berada.
10. Dosenku Fakultas Syari'ah IAIN Raden Fatah Palembang, Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Palembang dan Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya Palembang dan di PDIH Universitas Diponegoro Semarang..
11. Berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Sekecil apapun bantuan yang diberikan semoga menjadi amal shaleh dan mendapatkan balasan yang berlipat dari Allah Tuhan Yang Maha Esa, teriring do'a *jazakumullah ahsanal jaza wa jazakumullah khairan katsira*.

Akhirnya tak ada gading yang tak retak, oleh sebab itu penulis menyadari bahwa penulisan buku ini masih jauh dari sempurna, karena memang tidak ada manusia yang sempurna. Kesempurnaan hanya milik Allah Yang Maha Esa. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, penulis mengharapkan masukan dan saran untuk perbaikan buku ini menjadi karya yang lebih sempurna lagi.

Palembang, Januari 2014
Penulis,

Paisol Burlian

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGANTAR DIREKTUR PASCASARJANA IAIN RADEN FATAH, PALEMBANG	iii
KATA PENGANTAR PENULIS	v
DAFTAR ISI	vii
 BAB I PENDAHULUAN	 1
 BAB II TEORI-TEORI TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH	
2.1. Teori Desentralisasi	15
2.2. Teori Kewenangan	20
2.3. Teori Demokrasi	27
2.4. Teori Partisipasi	34
2.5. Teori Fungsi	41
 BAB III PEMERINTAH DAERAH DALAM KERANGKA PEMERINTAHAN YANG DEMOKRATIS	
3.1. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	45
3.2. Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam Kerangka Demokrasi	65
 BAB IV FUNGSI KEPALA DAERAH MENURUT KAIDAH / NORMA-NORMA OTONOMI DAERAH	
4.1. Kaidah/Norma Mengatur dan Mengurus menurut Desentralisasi	91
4.2. Kaidah/Norma Mengatur dan Mengurus Menurut Tugas Pembantuan	111
4.3. Kaidah/Norma Mengatur dan Mengurus Menurut Dekonsentrasi	122

BAB V	STANDAR	PENYELENGGARAAN	
	PEMERINTAH DAERAH DALAM FUNGSI		
	KEPALA DAERAH MENURUT PRINSIP –		
	PRINSIP DEMOKRASI		
5.1.	Dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Legimitasi Fungsi Kepala Daerah		135
5.2.	Perwujudan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang Demokrasi		151
5.3.	Penyelenggaraan Perencanaan dan Pelaksanaan Program		158
5.4.	Dialog Dengan Publik		161
5.5.	Peranserta Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan		166
BAB VI	KESIMPULAN		173
 DAFTAR PUSTAKA			
RIWAYAT HIDUP PENULIS			

BAB

I

PENDAHULUAN

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham demokrasi, sehingga semua kewenangan adalah dimiliki oleh rakyat. Negara Indonesia yang besar dan luas dari segi geografis serta terdiri dari beribu-ribu pulau yang dibatasi dengan laut, akan tidak mungkin dapat melaksanakan demokrasi secara terpusat. Oleh karena itu Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur pemerintahan daerah.

Sebagai konsekuensi yuridis konstitusional¹, maka dibentuklah pemerintahan daerah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Keberadaan pemerintah daerah secara konstitusional, dimana wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas

¹Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) didirikan oleh para pendiri negara, *the founding fathers* sudah dilengkapi dengan hukum dasar. Hukum dasar yang dimaksud adalah yuridis konstitusional (norma dasar) yang dijadikan landasan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Hukum dasar itu ada yang tertulis dan ada pula yang tidak tertulis. Norma dasar yang dijadikan hukum dasar penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara oleh pendiri negara secara eksplisit dijelaskan di dalam Pembukaan UUD 1945. Begitu fundamental norma dasar tersebut sehingga UUD 1945 mempunyai kedudukan yang sangat tinggi sebagai sumber hukum. Ketentuan HAM sudah diletakkan secara normatif di dalam Pembukaan UUD 1945, dan secara rinci dijabarkan di dalam pasal 28 A sampai dengan J.

daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah serta bentuk susunan pemerintahannya diatur dengan undang-undang.

Pemerintahan negara membagi-bagi pemerintahan menjadi pemerintah daerah, yang bertujuan mempercepat dalam mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.²

Desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.³

Konsep Negara Indonesia seperti dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelaksanaan otonomi memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas dan kewenangan yang luas, keadilan, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli. Dengan demikian itu

²Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal.1

³Inu Kencana Syafei, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 85-86.

merupakan salah satu dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.⁴

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie⁵ penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsi-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Dalam arti bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah, menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke kemasyarakat, yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini.

Demokrasi dan desentralisasi merupakan dua kosep yang berbeda, namun tidak saling meniadakan. Pelaksanaan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dimaknai sebagai penyerapan aspirasi masyarakat, partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Sedangkan desentralisasi pemerintahan memberikan kewenangan bagi masyarakat daerah dalam berperan untuk kemandirian dan kebebasan dengan tetap berada pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam negara kesatuan.

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, maka demokrasi merupakan sarana dari pada

⁴Ade Saptono, 2010, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, PT.Grasindo, Jakarta, hal 1.

⁵Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 224. (selanjutnya Jimly Asshiddiqie I)

desentralisasi didalam mencapai tujuan untuk kesejahteraan masyarakat, partisipasi rakyat, akuntabilitas dan transparansi.

Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan fungsi dari kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang. Kepala Daerah merupakan kepala pemerintahan memiliki fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut penjelasan Pasal 27 huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami perubahan dengan Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang berkewajiban melaksanakan kehidupan demokrasi yang merupakan fungsi kepala daerah untuk menyerap aspirasi masyarakat, peningkatan partisipasi serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat. Kepala Daerah dalam melaksanakan kehidupan demokrasi sebagai penyelenggara pemerintah daerah bermakna kabur.

Demokrasi dalam istilah politik pada Pasal 27 Ayat (1) huruf d menjadi norma yang kabur atau tidak jelas (*vague norman*), karena tidak jelas ukurannya penyerapan aspirasi, peningkatan partisipasi serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat. Masyarakat yang dimaksud masyarakat yang terwakili dalam lembaga legislatif, kelompok masyarakat yang tergabung dalam Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Masyarakat (Ormas) atau organisasi non pemerintah, masyarakat petani, pengusaha atau rakyat jelata dan lain sebagainya masih adanya ketidakjelasan makna. Sedangkan demokrasi didefinisikan pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Kepala Daerah penyelenggara pemerintah daerah yang demokratis dengan menggunakan prinsip desentralisasi, maka kepala

daerah otonom bukan perpanjangan pemerintahan pusat, tetapi menjadi pemimpin rakyat di daerah yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, berdasarkan peran serta dan partisipasi rakyat secara aktif. Pemerintahan daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, berdasarkan hukum dan partisipasi rakyat.

Pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban yakni dapat mempertanggungjawabkan segala kegiatan tindakan pemerintahan kepada rakyat di daerah. Transparansi diartikan pemerintahan daerah dapat secara terbuka bagi rakyat didalam memperoleh informasi dari setiap kegiatan tindakan pemerintahan daerah, sedangkan berdasarkan hukum diartikan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan kepada akal sehat dan pengalaman serta partisipasi dimaksudkan yaitu menerima masukan atau pertimbangan dari rakyat di daerah yang bersangkutan.

Dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah memberikan kewenangan bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah secara berdayaguna dan berhasil guna sesuai harapan rakyat di daerah. Desentralisasi pemerintah kepada pemerintah daerah menjadikan ketergantungan bagi daerah-daerah. Ketergantungan daerah-daerah menyangkut tentang legitimasi kekuasaan pemerintah, tetapi legitimasi kekuasaan yang meliputi keabsahan secara moral dan politis dari pemerintah untuk berkuasa sehingga dapat menimbulkan kepatuhan daerah-daerah. Bila daerah tidak diberikan untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya, maka akan menimbulkan gejolak politik bahkan dapat mengarah kepada disintegrasi bangsa.

Dengan memberikan otonomi daerah melalui desentralisasi merupakan wujud dari pemberian harapan kepada daerah dari kelompok yang berkuasa pada elit kekuasaan pada pemerintah, sehingga kelemahan dari legitimasi politis dari pemerintah merupakan suatu fenomena dapat diiadakan.

Legitimasi politis yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintah menurut Franz Magnis Suseno⁶ dipandang sebagai legitimasi subyek kekuasaan. Legitimasi subyek kekuasaan dalam kontek dasar wewenang seseorang atau sekelompok orang untuk membuat undang-undang dan peraturan bagi masyarakat dan memegang kekuasaan negara. Dalam kontek demokrasi, yang dimaksudkan legitimasi politis adalah legitimasi demokratis yang berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Franz Magnis Suseno mengenai legitimasi kekuasaan seperti tersebut diatas, maka yang dimaksud dengan legitimasi politis dalam Buku ini adalah legitimasi demokratis yakni keabsahan didalam melakukan kekuasaan pemerintahan daerah didasarkan atas kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi.

Legitimasi kekuasaan pemerintah sangatlah lemah pada saat transisi pemerintahan dari pemerintahan Orde Baru kepada pemerintahan Reformasi, maka untuk memperkuat posisi pemerintah terhadap daerah-daerah dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Menurut pendapat Sudono Syueb⁷ prinsip otonomi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah

⁶ Franz Magnis Suseno, 1987, *Etika Politik Prinsip – prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia, Jakarta, hal 55 (selanjutnya disebut Franz Magnis Suseno I)

⁷ Sudono Syueb, 2008, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Surabaya, hal.56

otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, dan bukan otonomi riil dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Prinsip hak otonomi yang riil didasarkan pada kebutuhan dan kemampuan yang nyata pada pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui penggabungan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadikan esensi otonomi daerah semakin kabur dan tidak jelas, sehingga menimbulkan kerancuan dalam tataran praktik di daerah.

Pemerintahan saat itu lebih mengedepankan pelaksanaan dekonsentrasi. Hal ini terlihat dari pengaturan kewenangan untuk menentukan kepala daerah ada pada pemerintah pusat. Dalam era pasca reformasi diadakan penyempurnaan kembali dibidang penatalaksanaan pemerintahan daerah, dengan dikeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam implementasinya terjadi banyak permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu dimasukkan prinsip liberal yang mengarah pada kemunculan daerah-daerah akan menjadi negara federal, serta parlementarian dengan memberikan kewenangan kuat untuk memberhentikan kepala daerah dengan cara menolak Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPD).

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai perkembangan ketatanegaraan dalam pemerintahan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125 , Tambahan Lembaran R.I Nomor 4437), sebagaimana telah mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah , yang diundangkan pada tanggal 28 April 2008 , Lembaran Negara Tahun

2008 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844 (selanjutnya dalam tesis ini disebut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, peningkatan daya saing daerah, efisiensi, efektivitas, keanekaragaman daerah, dalam penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan prinsip demokrasi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan dengan asas-asas, yakni asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Asas desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintah kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan dalam bidang penetapan strategi kebijakan dalam pencapaian tujuan program kegiatan kepada gubernur dan instansi vertikal daerah sedangkan tugas pembantuan merupakan tugas dari instansi tingkat atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai kebijakan yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan dan

dipertanggungjawabkan kepada instansi yang memberikan penugasan.⁸

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 Ayat (2), disebutkan: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

Dekonsentrasi tidak diatur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena sebagai bagian penyelenggaraan pemerintahan pusat melekat kewenangan pemerintahan pusat. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi yang menjadi wakil pemerintahan pusat di daerah menerima sebagian pelimpahan kewenangan pemerintahan pusat dalam melaksanakan pemerintahan berdasarkan dekonsentrasi.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa , setiap urusan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antar pemerintahan, daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: ; eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisien dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang

⁸Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT.Sinar Grafika, Jakarta, hal.8.

ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah. Lebih lanjut disebutkan kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Sedangkan kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketetapan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dilaksanakan oleh daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota dibandingkan apabila ditangani oleh pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditangani oleh pemerintah maka urusan tersebut ditangani pemerintah.

Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat besar kecilnya resiko yang dihadapi. Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan

pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (*interkoneksi*), saling tergantung (*interdependensi*), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan prinsip hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, yakni pelaksanaan prinsip otonomi daerah. Otonomi daerah dimaksudkan adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hakekat dari otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian dalam hal mengatur dan mengurus yang merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan daerah. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi daerah bukan berarti kemerdekaan, tetapi merupakan ikatan kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem desentralisasi, memiliki susunan organisasi Negara Republik Indonesia terdiri dari dua susunan utama yaitu susunan organisasi negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Susunan organisasi tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintah (*eksekutif*) dan unsur-unsur pengaturan (*regulerer*) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan.

Sebagai konsekwensi sistem desentralisasi tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah. Terhadap urusan pemerintahan yang diserahkan itu, daerah mempunyai kebebasan (*vrijheid*) untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau satuan pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya daerah yang

bersangkutan. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (*onafhankelijk*).⁹

Pembagian kewenangan antara pemerintahan dengan pemerintahan daerah didasarkan atas pertimbangan rasionalitas dan efisiensi dengan dilandasi keyakinan demi kepentingan daerah , maka hal hasil akan lebih baik, apabila dilaksanakan oleh daerah sendiri bila dibandingkan pemerintah. Kewenangan daerah yang telah dirinci secara normatif dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang kemudian akan diatur lebih lanjut dalam kebijakan pemerintahan daerah. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi bertujuan untuk meringankan beban pemerintah, sehingga bagi kepala daerah merupakan pusat pelaksana utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dalam kerangka otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pemerintahan daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Pasal 1 angka 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota yang masing-masing berkedudukan sebagai kepala daerah dan perangkat pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal 120 Ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa, perangkat pemerintah daerah provinsi

⁹Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 79-80.

terdiri dari; sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah, dan kabupaten / kota terdiri atas; sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan; dan kelurahan.

Kebijakan otonomi dalam bidang pemerintah daerah merupakan tuntutan dan reaksi pembaruan semakin meluas dari masyarakat. Penyelenggaraan pemerintah daerah diselenggarakan berdasarkan aspirasi dan kepentingan daerah dengan mempertimbangkan segala potensi, keanekaragaman daerah. Namun dalam perkembangannya hubungan pemerintah dengan pemerintah daerah terdapat kecendrungan hubungan yang bersifat sentralistik. Pemerintah melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau menugaskan sebagian kepada pemerintahan daerah/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan. Ketidakadanya kepastian hukum yang mengatur dalam urusan itu, sehingga menimbulkan efek apatis dari pemerintah daerah. Sehingga diperlukan adanya pelaksanaan supremacy hukum didalam penyelenggaraan pemerintah dengan membuat ketentuan peraturan perundangundangan oleh pemerintah sebagai pemegang pemerintahan tingkat pusat.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Dalam hubungan kepala daerah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan negara memiliki dua fungsi pemerintahan. **Pertama**; yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya

tentang jalannya pemerintahan daerah. **Kedua** ; sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah.

Dengan kedua fungsi tersebut kepala daerah, harus mengamankan juga program-program pemerintah di daerah, sehingga dalam pengangkatan kepala daerah dikonsultasikan kepada pemerintah pusat untuk menentukan siapa yang pantas dan memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah.¹⁰ Dalam tesis ini akan dilakukan penelitian bagi kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi daerah dan prinsip-prinsip demokrasi.

¹⁰ Sudono Syueb, *Op.Cit.* hal 58.

BAB

II

TEORI - TEORI TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

Dalam membahas dan memecahkan masalah yang telah dirumuskan dalam buku ini, dipaparkan beberapa teori sebagai landasan dari kewenangan Pemerintah daerah meliputi; teori Desentralisasi, teori Demokrasi, teori Partisipasi, teori Kewenangan dan teori Fungsi.

2.1. Teori Desentralisasi

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *"de"* berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Jadi menurut perkataan berasal dari desentralisasi adalah melepaskan dari pusat.¹¹

Desentralisasi dalam arti *self government* menurut Smith dalam Khairul Muluk¹² berkaitan dengan adanya subsidi teritori yang memiliki *self government* melalui lembaga politik yang akan direkrut secara demokratis sesuai dengan batas yuridiksinya. Hal ini dimaksudkan bahwa dalam pemilihan anggota dewan perwakilan

¹¹Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah ,Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni Bandung, hal. 117.

¹²Smith , dalam Khairul Muluk, 2005, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah* , Bayumedia Publishing, Malang, hal. 8

rakyat daerah baik provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan atas daerah pemilihan yang mencerminkan aspirasi rakyat di daerah pemilihan tertentu. Karena dewan perwakilan rakyat daerah merupakan elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Menurut Henry Maddick dalam Juanda, desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.¹³ Amrah Muslimin menyebutkan, sistem desentralisasi, yaitu pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁴

Berdasarkan pendapat Bachrul Elmi menyebutkan, bahwa desentralisasi berarti memberikan sebagian dari wewenang pemerintahan pusat kepada daerah, untuk melaksanakan dan menyelesaikan urusan yang menjadi tanggung jawab dan menyangkut kepentingan daerah yang bersangkutan (otonomi). Urusan yang menyangkut kepentingan dan tanggung jawab daerah meliputi : urusan umum dan pemerintahan, penyelesaian fasilitas pelayanan dan urusan sosial, budaya, agama dan kemasyarakatan.¹⁵

Penyerahan urusan pemerintahan lebih lanjut menurut Siswanto Sunarno¹⁶ menjelaskan bahwa desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.

¹³ Henry Maddick dalam Juanda, *Loc.Cit*

¹⁴ Amrah Muslimin, 1986, *Aspek – Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, hal. 5.

¹⁵ Bachrul Elmi, 2002, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, hal. 7.

¹⁶ Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hal.52.

Pada hakekatnya pemerintahan daerah melaksanakan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan pemerintahan wajib dan pilihan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang - undangan.

Pemerintah daerah dalam fungsi mengatur bersifat menetapkan peraturanperaturan terhadap kepentingan daerah yang bersifat abstrak berisi norma perintah dan larangan, sedangkan tindakan mengurus bersifat peristiwa konkrit serta tindakan mengadili yaitu mengambil tindakan dalam bentuk keputusan untuk menyelesaikan sengketa dalam hukum publik, privat dan hukum adat.

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, oleh Jimly Asshiddiqie¹⁷, dinyatakan memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah negara,yakni: (1) ajaran rumah tangga materiil;(2) ajaran rumah tangga formil;dan (3) ajaran rumah tangga riil. Lebih lanjut ketiga ajaran rumah tangga ini dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai berikut¹⁸ :17

1. Ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga ini melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintahan pusat atau daerah masing-masing. Dengan

¹⁷Jimly Asshiddigie, 2007, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hal. 423.(selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II)

¹⁸ *Ibid* ,hal. 424-426

demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.

2. Ajaran rumah tangga formil, merupakan urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.
3. Ajaran rumah tangga riil, yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata, dengan didasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pusat akan menjadi berkurang dan penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan peraturannya.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi seluas-luasnya, berdasarkan pendapat Sudono Syueb menyebutkan pada intinya, bahwa daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk menentukan sendiri kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam pemilihan langsung kepada masyarakat. Melalui pemilihan langsung, maka dihasilkan kepala daerah otonom adalah pemimpin rakyat di daerah

bersangkutan yang mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah guna mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Sebagai kepala daerah otonom , dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, karena melibatkan sebesar-besarnya peran rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah serta menciptakan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang demokratis akan dapat menyelenggarakan roda pemerintahan berdasarkan prinsip akuntabilitas dan transparansi, partisipatif, efektif dan efisien serta bermoral yaitu pemerintahan daerah melaksanakan tindakan pemerintahan dengan baik dan mempertanggungjawabkan kepada pemerintah dan rakyat sesuai dengan prinsip akuntabilitas, serta dapat berlangsung secara terbuka dan siap dikoreksi oleh rakyat sesuai esensi prinsip transparansi. Melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat sehingga dapat disebutkan otonomi daerah secara luas adalah prinsip demokrasi, prinsip pemerataan, prinsip kesetaraan, dan prinsip keadilan bagi daerah serta prinsip efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁹

Menurut pendapat Penulis desentralisasi dalam asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam ruang lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia, merupakan kebebasan dan kemadirian yang seluas-luasnya dilakukan oleh pemerintahan daerah. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh kepala daerah yang memiliki fungsi atau bidang pekerjaan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi sesuai dengan demokrasi.

¹⁹ Sudono Syueb, *Op.Cit*, hal. 116 – 118.

2.2. Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda *“bevoegdheid”*. Berdasarkan pendapat Henc van Maarseveen sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam Sadjijono, bahwa teori kewenangan, digunakan di dalam hukum publik yaitu, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.

Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standar wewenang, yaitu itu standard umum (semua jenis wewenang), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Pada konsep wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*), tidak semua komponen wewenang yang ada dalam hukum publik, karena wewenang hukum publik memiliki cakupan luas termasuk wewenang dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan²⁰.

Kewenangan berkaitan dengan produk hukum berupa peraturan perundangundangan dalam negara hukum. Menurut Hamid S Attamimi yang mengutip pendapatnya Van Wijk dan Konijnenbelt, didalam suatu negara hukum pada dasarnya dapat dikemukakan adanya wawasan-wawasan sebagai berikut²¹:

- a. Pemerintahan menurut hukum (*wetmatig bestuur*), dengan bagianbagiannya tentang kewenangan yang dinyatakan dengan tegas tentang perlakuan yang sama dan tentang kepastian hukum;

²⁰Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hal. 52.

²¹A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 311

- b. Perlindungan hak-hak azasi;
- c. Pembagian kekuasaan, dengan bagian-bagiannya tentang struktur kewenangan atau desentralisasi dan tentang pengawasan serta kontrol;
- d. Pengawasan oleh kekuasaan peradilan.

Hal ini sejalan dengan pendapat beberapa sarjana yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Terhadap hal tersebut Philipus M. Hadjon²² menyatakan bahwa kalau dikaji istilah hukum kita secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *“bevoegdheid”*. Perbedaannya terletak dalam karakter hukumnya. Istilah Belanda *“bevoegdheid”* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum kita, istilah wewenang atau kewenangan seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik.

Philipus M. Hadjon, dkk²³ bahwa pemerintah, dasar untuk melakukan perbuatan publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan suatu jabatan (*ambt*). Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber yakni: atribusi, delegasi dan mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*). Pelimpahan kewenangan dalam jabatan kenegaraan, menurut pendapat Suwoto Mulyosudarmo²⁴ menggunakan istilah kekuasaan, karena kekuasaan dapat mencakup muatan lebih luas dari

²²Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, dalam Pro Justitia, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, No.1 Tahun XVI, hal. 90.

²³ Philipus M. Hadjon, dkk, *Op.Cit.* hal. 139-140.

²⁴ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hal.39.

wewenang. Pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu; kekuasaan yang bersifat atributif dan derivatif. Kekuasaan yang diperoleh secara atribusi (*attributie*) menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada yang menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Kekuasaan derivative (*afgeleid*) adalah yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain.

Pembentukan kekuasaan bisa terjadi pada saat yang bersamaan dengan pembentukan lembaga yang memperoleh kekuasaan dan bisa terjadi kemudian sesudah lahirnya lembaga atau badan.

Menurut Henk van Maarseveen dalam Suwoto Mulyosudarmo²⁵ bentuk pelimpahan wewenang kepada subyek hukum lain terdiri dari *delegatie* dan *mandaat*. Pendelegasian kekuasaan *delegataris* melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dengan tanggungjawab sendiri, yang disebut pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab. Tanggungjawab terdiri dari aspek internal dan eksternal.

Pertanggungjawaban aspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan dan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam pelaksanaan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian. Sedangkan Mandat adalah bentuk pelimpahan kekuasaan bagi pihak yang diberi mandat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri, tetapi atas nama pemberi kuasa (*mandaat*), sehingga penerima mandat tidak memiliki tanggung jawab sendiri.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini menurut H.D. Wijk /Willem Koninjenbelt mendefinisikan sebagai berikut :

- a. *Atributie : toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan;*
- b. *Delegatie : overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander;*

²⁵ Henk van Maarseveen dalam Suwoto Mulyosudarmo, *Ibid* hal. 42-44.

c. *Mandaat : een bestuursorgaan laat zijn bevoelgheid namens hem uitoefenen door een ander.*²⁶

Ketiga wewenang pemerintah tersebut diatas dapat diterjemahkan, bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; mandat adalah terjadinya ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Menurut Mustamin Daeng Matutu, lembaga hukum berupa mandate disebutkan bahwa penerima mandat (mandataris) itu sebenarnya tidak lebih dari bawahan/pelayan pemberi mandat yang berkewajiban melaksanakan keinginankeinginan pemberi mandat, yang didalam negara berkedaulatan rakyat tidak lain dari keinginan rakyat itu sendiri. Rakyatlah yang dipertuan, sedangkan mandatarisnya adalah pelayannya/bawahannya (*untergeordnet*).

Sebagai konsekuensinya ialah sang mandataris tidak sewajarnya menempuh kebijaksanaan dan menjalankan tindakan- tindakan yang bertentangan dengan aspirasi rakyat, tidak boleh bertindak merugikan rakyat baik lahir maupun batin.²⁷ Begitu pula mengenai istilah *delegation* (pendelegasian) hukum publik, Heinrich Triepke dalam Mustamin Daeng.Matutu, dkk²⁸, memberikan definisi sebagai berikut

***“Unter Delegation im Sinne des öffentlichen Rechtverstandes
order gemeindlichen Zuständigkeit, also der Staat, die Gemeinde
selbst oder einen der Staats, der Gemeindeorgane seine
Kompetenz ganz oder zum Teil auf ein anderes subjekt übertragen”. (***

²⁶ H.D.van Wijk/Willem Konijnenbelt, 1988, *Hoofdstrukken van administratief Recht* Uitgeverij Lemma B.V ,hal.56.

²⁷ Mustamin Daeng. Matutu,dkk, 2004, *Mandat,Delegasi, Atribusi Dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press Yogyakarta, hal. 112.

²⁸ Heinrich Triple dalam Mustamin Daeng Matutu,dkk, *Ibid* hal.63.

Dengan pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku sesuatu wewenang kenegaraan, jadi negara atau kotapraja menyerahkan kompetensinya, seluruhnya atau sebagiannya, kepada suatu subjek lain).

Menurut Mustamin Daeng Matutu,²⁹ yang pada intinya menjelaskan bahwa istilah delegasi disebutkan pendelegasian yang diartikan pergeseran kompetensi, yaitu pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya, kemudian yang menerima pendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sehingga pendelegasian berlaku di dalam organisme negara atau kotapraja, maka pendelegasian itu biasanya berarti perluasan lingkungan suatu jabatan.

Pendelegasian menurut Heinrich Trieple dalam Mustamin Daeng Matutu,³⁰ membedakan pendelegasian dengan mandat. Pendelegasian menimbulkan pergeseran kompetensi, sedangkan mandat membiarkan hak-hak jabatan, pengaturan kompetensi yang telah ada mendahului mandat, tidak diusikusik. Mandat itu dapat berupa *opdraht* (suruhan) kepada suatu alat perlengkapan (organ) untuk melaksanakan kompetensinya sendiri, maupun berupa tindakan hukum oleh pemegang suatu wewenang memberikan kekuasaan penuh (*volmach*) kepada sesuatu subjek lain untuk melaksanakan kompetensi atas nama si pemberi mandat dan pemberi mandat tidak kehilangan kompetensinya. Pada *delegation* terjadi bahwa si penerima delegasi melaksanakan wewenangnya yang telah diperbesar yang bekerja atas namanya dan tanggungjawabnya sendiri.³⁰

Berdasarkan uraian dari van Wijk Konijnenbelt, bahwa atribusi merupakan wewenang pemerintahan yang di dasarkan pada

²⁹ Mustamin Daeng. Matutu,dkk . *Ibid*

³⁰ Heinrich Trieple dalam Mustamin Daeng.Matutu,dkk, *Ibid* , hal 64-65.

wewenang yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Daeng Matutu, dkk menyatakan bahwa, atribusi merupakan pendistribusian wewenang kepada pelbagai organ negara di dalam konstitusi. Kedua pendapat tersebut yaitu van Wijk Konijnenbelt didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sedangkan Daeng Matutu, dkk menekankan pada pemberian wewenang didasarkan kepada konstitusi. Delegasi menurut Wijk Konijnenbelt adanya pelimpahan dari organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, sedangkan Daeng Matutu, dkk adalah penyerahan atau penggeseran kewenangan dari satu ke lain organ, dengan kewenangan berinisiatif maupun untuk mengatur.

Delegasi menurut van Wijk Konijnenbelt diserahkannya kewenangan kepada organ secara bebas tanpa ada hal untuk bernisiatif maupun mengatur, sedangkan Daeng Matutu, dkk adanya inisiatif dan mengatur kepada organ yang menerima penyerahan. Dengan demikian delegasi menurut Daeng Matutu, dkk memberikan keleluasaan kepada organ yang disertai wewenang. Sedangkan Mandat menurut van Wijk Konijnenbelt menekankan pemberian ijin dari organ yang memiliki kewenangan, sedangkan menurut Daeng Matutu, dkk, adanya hubungan antara hubungan antara pemberi mandat kepada penerima mandat, dimana penerima mandat mengikuti kewenangan dari pemberi mandat, dengan tidak boleh mengambil kebijakankebijakan yang merugikan pemberi mandat. Dengan demikian antara van Wijk Konijnenbelt dan Daeng Matutu, dkk mandat adanya kewenangan secara hierarki dalam inter organ pemerintahan dengan atas namanya. Sedangkan van Wijk Konijnenbelt menekankan mandat pada adanya ijin dari organ pemerintahan, sedangkan Daeng Matutu, dkk menekankan mandat yaitu penerima mandate berkewajiban melaksanakan keinginan

pemberi mandat, dengan tidak menempuh kebijakan yang merugikan pemberi mandat.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi, sehingga kedudukan kewenangan, lebih lanjut disebutkan oleh F.A.M. Stroink dan dan J.G. Steennbeek dalam Ridwan HR, sebagai konsep ini dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, *“Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats- en administratief recht.”*³¹

Menurut pendapat Bagir Manan dalam Ridwan HR, menyebutkan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Hubungan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*). Sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya dan kewajiban vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan secara keseluruhan.³²

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memiliki kewenangan tindakan pemerintahan sebagai kepala daerah otonom maupun kepala wilayah. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah melaksanakan kewenangan atribusi, delegasi dan mandat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa pendapat para pakar tersebut diatas, masih membedakan antara kewenangan dan kekuasaan. Hal ini dapat diketahui masing-masing pakar

³¹ Ridwan HR, 2006 *Hukum Administrasi Negara*, Grafindo Persada, Jakarta, hal 101.

³² Bagir Manan dalam Ridwan HR, *Ibid*, hal 102.

memandang pelimpahan kekuasaan dari sumber yang berbeda-beda. Sumber pelimpahan kekuasaan atribusi bersumber pada undang-undang dasar atau konstitusi melalui pembagian kekuasaan. Sedangkan kekuasaan derivatif yang terdiri dari delegasi dan mandat bersumber dari pelimpahan kekuasaan serta antara delegasi dan mandat dapat dibedakan. Sumber kewenangan dalam memperoleh kewenangan dalam setiap tindakan pemerintahan dalam tesis ini, diperoleh dari sumber yang sah yaitu *attributie, delegatie dan mandaat*.

2.3. Teori Demokrasi

Pemerintah demokrasi telah berkembang dari Yunani Kuno, dengan perdebatan-perdebatan saat itu oleh kalangan tokoh-tokoh filsuf diantaranya³³: Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybius dan Cicero. Socrates memiliki gagasan tentang bentuk pemerintahan (negara) yang dicita-citakannya, yaitu negara demokrasi, yang menyatakan bahwa negara yang dicita-citakannya tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang berkeadilan bagi warga masyarakat (umum).³⁴ Perkembangan pemerintahan demokrasi dalam suatu negara lebih lanjut mempengaruhi pemikiran Plato.

Menurut pendapat filsuf Plato dan Aristoteles, mengelompokkan pemerintahan demokrasi yaitu pemerintahan yang dicita-citakan dan pemerintahan yang korup. Perbedaan yang lain terletak pada penggunaan kriteria masing-masing dengan menggunakan indikator kualitatif dan kuantitatif. Pemerintahan demokrasi menurut Plato menganut pada indikator pemerintahan kualitatif yaitu pada kualitas pendidikan dan moral pemimpin, sedangkan oleh

³³ Juanda H, *Op.Cit.*, hal. 54

³⁴ Syahrhan Basah, 1992, *Ilmu Negara, Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan*, PT. Citra Adya Bhakti, Bandung., hal. 86.

Aristoteles berdasarkan pada jumlah orang yang memimpin dan untuk kepentingan beberapa orang.³⁵ Hendry B. Mayo³⁶ dalam Mirian Budiardjo menyebutkan sebagai berikut :

“A democratic political system is one in which publik policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”.(bahwa sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjamin kebebasan politik).

Sistem demokrasi menurut pandangan Henry B. Mayo³⁷ dalam Mirian Budiardjo bahwa, demokrasi sebagai sistem politik , tidak hanya merupakan sistem pemerintahan , tetapi juga gaya hidup serta tata masyarakat tertentu , yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral dan beberapa nilai (***values***), yang pelaksanaannya sesuai dengan perkembangan sejarah serta budaya politik masing-masing.

Nilai-nilai dalam demokrasi menurut Henry B. Mayo sebagai berikut:³⁸

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (***institutionalized peaceful settlement of conflict***). Dalam setiap perselisihan yang terjadi diupayakan dilakukan secara kompromi, konsensus atau mufakat, apabila tidak tercapai maka dapat dicari jalan dengan menggunakan kekuatan-kekuatan dari luar untuk memaksakan sehingga

³⁵ Plato dan Aristoteles dalam Syachran Basah, ***Ibid*** hal. 56 – 57.

³⁶ Henry B. Mayo dalam Mirian Budiardjo, 1981, ***Dasar- Dasar Ilmu Politik***, PT Gramdia, Jakarta, hal. 61.

³⁷ ***Ibid***, hal.62.

³⁸ ***Ibid*** , hal. 62-63.

tercapai kompromi atau mufakat. Pemerintah dapat mempergunakan persuasi (*persuasion*) serta paksaan (*coercion*)

2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*). Dalam sistem sosial di masyarakat terjadi perubahan-perubahan sosial, sehingga pemerintah harus menyesuaikan kebijaksannya sesuai dengan perubahan-perubahan untuk mencegah adanya sistem diktatur.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rules*). Penyelenggaraan pergantian pimpinan melalui demokrasi, tidak dengan keturunan atau *coup d`etat*.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Mengikutsertakan golongan-golongan minoritas dalam diskusi-diskusi secara terbuka dan kreatif , sehingga merasa turut bertanggungjawab.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*).

Dalam masyarakat pasti adanya keanekaragaman berpendapat, bertingkah laku, sehingga diperlukan terselenggaranya masyarakat terbuka (*open social*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*). Demokrasi disebut sebagai gaya hidup (*way of life*), sehingga keanekaragaman perlu dijaga untuk menciptakan persatuan dan integrasi.

6. Menjamin tegaknya keadilan. Dalam demokrasi tentu adanya golongan-golongan terbesar mewakili dalam lembaga perwakilan, tentu golongan lain merasa diperlakukan tidak adil. Dengan demikian diperlukan keadilan yang relatif (*relative justice*) lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

Nilai-nilai hukum dalam demokrasi disebutkan oleh W.Friedmann , sebagai berikut³⁹:

“...the essential legal values of modern democracy. The first is the recognition of individual personality, whose development is protected by individual right. Of these rights those are the most essential which protect the essential personel faculties and spiritual values. Those which protect material conditions of existence rank lower and are subject to changing conditions of society. Freedom of worship and thought ranks higher than freedom of property. Individual right is balanced by responsibility towards ones` fellow citizens and legal responsibility for one`s acts. Democracy, secondely . demands legal protection for equal opportunity of development, regardless of personel, racial or national distinction; but the latter postulate is as yet severely limited by the organization of mankind in national states. Democracy further enjoins the law to ensure to the individual the possibility of participation in government, through adequate representation and direct responsibility.

It finally demands a system of law which puts no individuals or classes above the law, guarantees its administration without distinction of persons and expresses the principle that everyone counts for one in legal rules”.

Terjemahan bebasnya sebagai berikut :

Nilai-nilai hukum yang essensial demokrasi modern, **Pertama:** Pengakuan dari individu yang perkembangannya yang dilindungi oleh hak-hak individu. Dari hakhak ini yang paling penting adalah melindungi kemudahan-kemudahan pribadi yang essensial dan nilai-nilai spiritual . Mereka melindungi syarat-syarat material bagi keberadaan tingkatan yang lebih rendah dan tergantung pada

³⁹ W.Friedmann, *Legal Theory*, 1967, Fifth Edition, New York, p. 428 - 429.

keadaan masyarakat yang berubah-ubah. Kebebasan beribadah dan berfikir adalah tingkatan yang lebih tinggi dari kebebasan hak untuk memiliki. Hak-hak individu adalah seimbang dengan tanggungjawab terhadap sesama warga masyarakat dan tanggungjawab hukum atas perbuatan. **Kedua**, demokrasi menuntut perlindungan hukum bagi kesempatan yang sama untuk pengembangan, dengan mengabaikan perbedaan pribadi, ras atau kebangsaan; akan tetapi yang disebut terakhir mandalilkan bahwa hingga kini sangat dibatasi oleh organisasi manusia di Negara nasional. Selain dari itu, **ketiga**, demokrasi menyeluruh untuk menjamin individu yang mungkin dapat berperan serta dalam pemerintahan, melalui perwakilan yang layak dan tanggung jawab langsung. Akhirnya, **keempat** demokrasi menuntut sistem hukum yang tidak menempatkan individu atau golongan diatas hukum, menjamin administrasi tanpa perbedaan antara sesama manusia dan menetapkan prinsip bahwa setiap orang dihitung satu dalam hukum.

Menurut W.Friedmann tersebut diatas, dapat disebutkan bahwa nilai-nilai hukum dalam demokrasi modern yakni: **Pertama**; adanya perlindungan hukum atas hak-hak individu masyarakat. **Kedua**; kesempatan yang sama untuk pengembangan, dengan mengabaikan perbedaan pribadi, ras atau kebangsaan. **Ketiga**; berperan serta dalam pemerintahan baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan. **Keempat** ; hukum berlaku bagi semua golongan tanpa membedakan-bedakan dalam suatu negara. Sedangkan menurut Robert A.Dahl dalam M.Budairi Idjehar yang dikutip oleh H.S Tisnanta dihimpun oleh Muladi⁴⁰39, menyebutkan prinsip dalam sistem demokrasi yang pada intinya yakni persamaan hak, partisipasi efektif dalam pengambilan keputusan baik keputusan politik maupun

⁴⁰ Robert A.Dahl dikutip HS. Tisnanta , 2005, *Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* dalam Muladi : Editor, *HAM, Hakekat ,Konsep dan Implemantasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Refika Aditama, Bandung, hal. 76.

birokrasi, pengawasan oleh rakyat terhadap keputusan-keputusan yang telah diambil bersama, dan kedaulatan berada seluruh rakyat. Demokrasi dalam kerangka pemerintahan daerah dan desentralisasi dari sejak dulu oleh para pendiri negara Indonesia antara lain Mohammad Hatta dan Soepomo, meletakkan dasar kedaulatan rakyat sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Moh.Hatta disebutkan bahwa dasar kedaulatan rakyat, yakni hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai badan perwakilan sendiri seperti *gemeenteraad, provinciale raad...*⁴¹

Menurut pendapat Soepomo yang tidak berbeda dengan Moh Hatta, bahwa Soepomo menuntut agar politik pembangunan Negara Indonesia disesuaikan dengan struktur sosial masyarakat Indonesia. Bentuk Negara Indonesia harus diungkapkan "semangat kebatinan bangsa Indonesia", yaitu hasrat rakyat akan persatuan, maka ia secara konsekwen mendukung desentralisasi.⁴²

Dalam prinsip-prinsip demokrasi yang terbentuk dari asas desentralisasi mengarahkan kepentingan daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sendiri dalam mengurus pada hak dan kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokrasi. Pemerintahan daerah yang demokrasi terlaksana dengan adanya partisipasi masyarakat didalam menentukan pemimpin di daerah serta mengawasi jalannya kegiatan pembangunan daerah yang dilaksanakan oleh kepala daerah sebagai pemerintah daerah.

Pelaksanaan pemerintahan demokrasi ada beberapa hal yang perlu diperhatikan: daerah, luas dan warga negara yang banyak

⁴¹ Mohammad Hatta, 1976, *Kearah Indonesia Merdeka (1932)*, dalam *Kumpulan Karangan Jilid I*, Bulan Bintang, Jakarta, hal. 103.

⁴² Franz Magnis Suseno, 1995, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 13 – 14 (selanjutnya disebut Franz Magnis Suseno II)

jumlahnya, urusan yang begitu kompleks dan berbelit-belit, oleh karena itu pemerintahan demokrasi sekarang ini, yang benar-benar ikut aktif dalam pemerintahan bukanlah rakyat atau warga negara itu sendiri, melainkan adalah wakil-wakil rakyat, yang terkumpul dalam suatu kesatuan, yang disebut dewan perwakilan rakyat. Dengan catatan bahwa wakil-wakil rakyat itu didalam ikut serta aktif di dalam memikirkan jalannya pemerintahan, harus benar-benar membawa suara rakyat, kehendak rakyat, harus mencerminkan kemauan rakyat, jadi pokoknya badan perwakilan rakyat itu harus bersifat *representative*. Oleh karena itulah kita menyebutnya: pemerintah perwakilan rakyat yang *representatif*.⁴³

Berdasarkan uraian diatas, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia, maka pemerintahan daerah adanya dewan perwakilan rakyat daerah merupakan lembaga perwakilan yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Sehingga teori demokrasi berhubungan dalam desentralisasi dan otonomi daerah harus diimplimentasikan pada pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah yang berasaskan otonomi dan desentralisasi, maka kepala daerah sebagai pemimpin daerah yang dipilih secara berpasangan dengan wakil kepala daerah dilakukan secara demokratis , dimana kepala daerah sebagai kepala pemerintahan di daerah merupakan hasil dari suatu proses pemilihan langsung dari rakyat dalam pemilihan umum kepala daerah dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, sehingga dihasilkan kepala daerah yang demokratis, legitimate dan mampu bertanggungjawab terhadap rakyat pemilih dalam suatu daerah., serta sebagai unsur pemerintahan daerah bersama dewan perwakilan rakyat daerah, diharapkan mampu melaksanakan pemerintahan di daerah yang

⁴³ Soehino, 1996, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal.242 (selanjutnya disebut Soehino I)

demokratis, dengan mengikutsertakan partisipasi warga masyarakat, mampu menyerap aspirasi masyarakat, dan menerima masukan-masukan yang konstruktif dari masyarakat di daerah serta memiliki kemampuan untuk menindaklanjuti pengaduan masyarakat daerah.

Hubungan antara desentralisasi dan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan sendi-sendi yang menumbuhkembangkan aspirasi masyarakat, menindak lanjuti pengaduan masyarakat, serta memberikan ruang gerak pemerintahan daerah sendiri dalam perumusan kebijaksanaan daerah, penyusunan program-program pemerintahan daerah yang mewujudkan kesejahteraan masyarakat, serta terselenggaranya organisasi pemerintahan daerah yang terpelihara dan dinamis sesuai dengan situasi dan kondisi pemerintahan daerah.

2.4. Teori Partisipasi

Partisipasi rakyat dalam pemerintahan demokratis sebagai syarat dalam sistem politik. Demokrasi pada sistem pemerintahan diartikan pemerintahan dari rakyat. Keikutsertaan rakyat dalam pemerintahan demokrasi dapat dilihat dengan keberadaan partai politik yang menjadi pilar demokrasi, kelompok masyarakat dan/atau bentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi kemasyarakatan (Ormas) maupun organisasi non pemerintah (NGO).

Dalam sistem demokrasi pada penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan baik secara langsung maupun secara tidak langsung melalui perwakilan. Pada negara modern penyelenggaraan pemerintahan demokrasi pada umumnya dilaksanakan secara demokrasi perwakilan. Namun perkembangan lebih lanjut menunjukkan bahwa dengan sistem demokrasi perwakilan mengakibatkan masyarakat masih merasakan tidak terwakili. Proses pengambilan keputusan pemerintahan hanya melalui perwakilan sebagai wakil rakyat dalam pemerintahan.

Kenyataannya keputusan dalam melaksanakan pemerintahan menimbulkan kekecewaan dan perasaan keberatan atas kebijakan pemerintah serta merugikan kepentingan masyarakat, sehingga kewenangan pemerintah berada diatas dari pada kedaulatan rakyat sebagai pemilik kewenangan. Lembaga dewan perwakilan rakyat belum mampu untuk membawa aspirasi rakyat didalam menentukan kebijakan pemerintah pada setiap pengambilan keputusan-keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang harus melibatkan masyarakat secara langsung. Kelebihan yang telah dimiliki oleh pemerintahan dalam sistem demokrasi tersebut harus memberikan ruang gerak bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan arah kebijakan dan program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintahan.

Partisipasi adalah upaya mendorong setiap warga negara untuk mepergunakan hak menyampaikan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi dimaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi rakyat , sehingga dapat mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah menyediakan saluran komunikasi agar rakyat dapat menyalurkan partisi aktifnya.⁴⁴

Pemerintah daerah sebagai lembaga publik berkewajiban untuk memberikan kesempatan bagi semua komponen masyarakat berpartisipasi dalam setiap pengambilan kebijakan pemerintah. Dalam proses pengambilan kebijakan pemerintah, pemerintah berkepentingan agar setiap keputusan yang diambil pemerintah tidak akan menimbulkan permasalahan baru yaitu ketidaktaatan warga negara atau masyarakat dalam melaksanakan setiap kebijakan pemerintah. Wujud partisipasi masyarakat oleh pemerintah

⁴⁴ Adi Sujatno , 2009, *Moral dan Etika Kepemimpinan Merupakan Landasan ke Arah Kepemerintahan yang Baik (Good Goverment)*, Team 4 AS, Jakarta, hal. 40.

dilakukan melalui sarana media masa baik elektronik maupun media masa cetak, termasuk melakukan temu wicara dengan masyarakat di daerah. Begitu pula melalui keaktifan masyarakat untuk menyalurkan partisipasinya melalui kotak saran, maupun bersurat langsung kepada lembaga pemerintahan.

Proses partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan akan sangat ditentukan oleh kualitas hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat. Pemerintah sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih superior harus dengan tulus ikhlas membuka ruang gerak dan kesempatan bagi warga masyarakat untuk ikut dalam penentuan kebijakan. Perhatian partisipasi dalam keikutsertaan bagi warga masyarakat pada pemerintahan dalam pengambilan keputusan telah menjadi bagian dunia internasional.

United Nation Development Program (UNDP) dalam Adi Sujatno⁴⁵, menyebutkan bahwa partisipasi adalah setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam proses pengambilan keputusan dan memiliki kebebasan berpendapat dan berserikat secara konstruktif.

Menurut M. Budairi Idjehar yang dikutip oleh H.S.Tisnanta dalam Muladi⁴⁶, mengemukakan kesempatan bagi partisipasi rakyat melalui lembaga-lembaga dalam masyarakat dengan syarat yakni: kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi; kebebasan untuk mengemukakan pendapat; hak untuk memilih dalam pemilihan umum; hak untuk menduduki jabatan politik; hak para pemimpin untuk bersaing memperoleh dukungan suara; tersedia sumber-sumber informasi alternatif; terselenggaranya pemilihan umum yang bebas dan jujur; dan adanya lembaga-lembaga yang menjamin agar kebijakan publik tergantung pada suara dalam pemilihan umum dan cara-cara menyampaikan pendapat. Proses

⁴⁵ *Ibid* , hal..50

⁴⁶ M.Budairi Idjehar dikutip HS Tisnanta dalam Muladi Editor , *Op Cit.* hal. 78.

syarat partisipasi rakyat seperti yang dikemukakan oleh M. Budairi Idjehar, maka dapat disebutkan bahwa partisipasi rakyat dalam system pemerintahan demokrasi meliputi : kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi, kebebasan mengungkapkan pendapat, tersedianya sumber-sumber informasi alternatif dan tersedianya cara-cara penyampaian pendapat, karena melalui ini partisipasi rakyat dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Dengan partisipasi dari warga masyarakat mengandung makna partisipasi yang tidak dipaksa atau atas kesadaran sendiri melalui berbagai sumber penyaluran informasi sehingga partisipasi masyarakat memiliki nilai moral dan etika. Nilai moral dan etika setiap partisipasi bersifat positif, karena keikutsertaan warga masyarakat dalam pemerintah, maka warga masyarakat telah melakukan hak politiknya. Sedangkan menurut Siti Sundari Rangkuti yang dikutip oleh Yuliandri dalam Radian Salman, dkk⁴⁷ pada intinya dinyatakan, bahwa peran serta seorang, kelompok orang (LSM) atau badan hukum merupakan konsekuensi dari hak yang dapat dilaksanakan untuk mengambil bagian prosedur administratif seperti *"inspraak, public hearing, public inquiry* dan sebagainya sebagai langkah efisiensi serta kualitas pengambilan keputusan.

R.B.Gibson dalam Yuliandri, secara singkat disebutkan bahwa pelaksanaan partisipasi publik bagi semua warga masyarakat, tidak hanya sebagai konsumen kepuasan (*consumers of satisfaction*), tetapi diberikan dorongan pengungkapan dan pengembangan diri (*self expression and development*), baik secara bersama-sama (*collective life*) dalam menyeimbangkan kepentingan pribadi (*individual interests*) dengan kepentingan bersama (*social interests*)

⁴⁷ Siti Sundari Rangkuti dalam Yuliandri, *Membentuk Undang – Undang yang Berkelanjutan*, Editor Radian Salman ,dkk, ,2008,*Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan ,Edisi khusus Kumpulan Tulisan dalam Rangka Purnabakti Siti Sundari Rangkuti*, Airlangga University Press, Surabaya,hal. 292.

dan keputusan menyertakan warga masyarakat sehingga terwujud pemerintahan demokratis (*democratic goverments*) dan masyarakat demokratis (*democratic societies*).

Pemerintahan merupakan suatu proses politik didalam upaya untuk mencapai kesejahteraan bagi semua masyarakat. Joan Nelson dalam M.R Khirul Muluk⁴⁸ mengemukakan bahwa partisipasi politis dibagi dalam dua hal. **Pertama**, partisipasi horisontal yang melibatkan warga secara kolektif untuk mempengaruhi keputusan kebijakan kebijakan. **Kedua**, partisipasi vertikal yang terjadi ketika anggota masyarakat mengembangkan hubungan tertentu dengan kelompok elit dan pejabat yang bermanfaat bagi kedua belah pihak.

Partisipati warga masyarakat dalam pemerintahan demokratis sebagai wujud nyata dari elit berkuasa dalam mengimplementasi kedaulatan rakyat yang memiliki wewenang baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun keikutsertaan masyarakat dalam pemerintahan. Kebijakan pemerintah yang diambil melalui partisipasi masyarakat baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun atas partisipasi masyarakat dengan kesadarannya baik secara individual maupun kelompok mencerminkan nilai moral untuk mewujudkan *sense of belonging* dan *sense of responbility* dalam pemerintahan. *Sense of belonging* masyarakat menimbulkan kesadaran untuk mentaati dan melaksanakan setiap kebijakan pemerintah. Sedangkan *sense of responbility* berdampak setiap kebijakan pemerintah yang dilakukan, masyarakat memiliki perasaan ikut bertanggungjawab.

Munir Fuady hubungan partisipasi rakyat dalam wilayah pemerintahan dan demokrasi dalam sistem demokrasi adanya unsur-unsur sebagai berikut :

⁴⁸ M.R Khairul Muluk , 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayu Media Publishing, Malang, hal. 47.

1. Pemahaman yang jelas oleh warga negara tentang berbagai hal yang perlu diketahui;
2. Adanya wadah tempat para warga negara dan masyarakat sipil (*civil society*) mendiskusikan berbagai hal secara cerdas;
3. Partisipasi yang efektif bagi warga negara dalam proses pengambilan keputusan;
4. Kontrol akhir terhadap putusan-putusan politik harus tetap berada di tangan rakyat; dan
5. Kekuatan publik yang impersonal, yakni yang senantiasa dibatasi oleh hukum, dengan pusat otoritas yang beraneka ragam.⁴⁹

Penyelenggaraan partisipasi masyarakat dapat dilaksanakan sesuai dengan unsur-unsur pembentuknya. Berdasarkan pendapat Munir Fuady diatas, yang merupakan unsur dari partisipasi masyarakat yakni; pemahaman yang jelas oleh warga negara tentang berbagai hal yang perlu diketahui, adanya wadah tempat para warga negara dan masyarakat sipil (*civil society*) mendiskusikan berbagai hal secara cerdas, dan kontrol akhir terhadap putusan-putusan politik harus tetap berada di tangan rakyat. Karena salah satu unsur tersebut tidak ada, maka partisipasi masyarakat tidak akan terwujud.

Partisipasi memerlukan suatu pemahaman yang jelas dalam hal tertentu bagi masyarakat, sehingga partisipasi yang disampaikan secara cerdas, kritis dan bermanfaat bagi masyarakat. Penyaluran partisipasi masyarakat diperlukan sarana dan prasarana baik secara elektronik maupun media masa serta secara konvensional melalui kotak saran. Penyampaian partisipasi masyarakat dapat dilakukan secara langsung kepada pemerintah melalui temu wicara dari para elit yang berkuasa pada pemerintahan maupun lembaga perwakilan rakyat yang sah dengan melalui wakil rakyat sebagai manifestasi

⁴⁹ Munir Fuady, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, hal. 37

rakyat yang terwakili. Sedangkan partisipasi masyarakat dalam wujud serta diperlukan partisipasi yang efektif bagi warga negara dan masyarakat sipil (*civil society*) dan kekuatan publik yang impersonal, yakni yang senantiasa dibatasi oleh hukum dengan pusat otoritas yang beraneka ragam. Karena bentuk partisipasi masyarakat secara vertikal maupun horisontal telah sesuai dengan sasaran dan tujuan terhadap program pembangunan yang dilakukan pemerintah.

Pemerintah daerah mewujudkan rencana pembangunan daerah melalui proses *bottom up* yakni dengan musyawarah pembangunan desa, kecamatan dilanjutkan kabupaten dan provinsi. Proses pembangunan dimaksud diperoleh melalui pendataan dan usulan setiap wilayah dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat yang berdasarkan atas kebutuhan dan kepentingannya sehingga pengambilan kebijakan keputusan berdasarkan atas partisipasi aktif dari masyarakat melalui musyawarah untuk melaksanakan demokrasi.

Munir Fuady mengutip pendapat Rousseau bahwa partisipasi rakyat dalam proses demokrasi dapat diartikan partisipasi dalam membuat suatu keputusan.⁵⁰ Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28 E Ayat (3) disebutkan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Dengan demikian maka, kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat dalam pemerintahan demokratis merupakan suatu hak. Sebagai warga negara yang baik dan bertanggungjawab seharusnya menggunakan haknya dengan sebaik-baiknya sebagai rasa untuk membangun bangsa Indonesia dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah telah memberikan hak konstitusional bagi warga negara untuk menyampaikan pendapat atau berpartisipasi dalam proses pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah.

⁵⁰ Munir Fuady, *Ibid*, hal. 41.

2.5. Teori Fungsi

Menurut Ridwan HR, pengertian fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi dinamakan jabatan. Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.⁵¹

Fungsi dapat disebutkan jabatan, menurut pendapat N.E Algra dan H.C.J.C. Janssen dalam Ridwan HR sebagai : *”Een ambt is een anstituut met eigen werkring waaraan bij de instelling duurzaam en welomschreven taak en bevoegdheden zijn verleend”*.⁵² (jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang).

Menurut Bagir Manan dalam Ridwan HR⁵³ menyebutkan, jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Dan menurut pendapat E.Utrecht dalam Ridwan HR, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan Negara. Jabatan bersifat tetap, sementara pemegang jabatan (*ambtsdrager*) dapat diganti – ganti.⁵⁴

Dalam beberapa literatur pengertian fungsi disamakan dengan tugas, kewenangan dan kewajiban. Menurut Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah⁵⁵ menyebutkan bahwa tugas dan wewenang merupakan dua hal yang saling berhubungan , karena tidak ada tugas dapat terlaksana dengan baik tanpa ada wewenang yang jelas, maka tugas dan wewenang mempunyai arti tersendiri. Sedangkan menurut

⁵¹ Ridwan HR, *Ibid*, hal. 73

⁵² Ridwan HR. *Loc. Cit.*

⁵³ Bagir Manan dalam Ridwan HR, *Ibid*.

⁵⁴ E.Utrech dalam Ridwan HR, *Ibid*.

⁵⁵ Pipin Syarifin dan Dedah Juebah, 2005 *,Hukum Pemerintahan Daerah* , Bani Quraisy Bandung,hal. 69

pendapat A.S.S Tambunan⁵⁶ fungsi suatu badan negara merupakan lingkungan kegiatan yang dilakukan oleh badan ini dalam rangka keseluruhan kegiatan yang menggambarkan perannya atau kegunaannya dalam kehidupan negara. Pengertian fungsi terkandung wewenang dan tugas, agar fungsi suatu badan dapat terlaksana kepadanya perlu diberikan wewenang dan tugas tertentu, dengan catatan bahwa tugas wajib dilaksanakan sedangkan wewenang tidak selalu. Jadi tugas, wewenang dan fungsi memiliki pengertian tidak setingkat atau tidak berada dalam satu jenjang. Fungsi berada di jenjang tertinggi, wewenang dan tugas berada di jenjang yang lebih rendah.

Menurut Kamus Hukum Inggris-Latin (*Balck's Law Dictionary*), *function; Office; duty; the occupation of an office.*⁵⁷ Dapat diterjemah secara bebas, bahwa fungsi merupakan pekerjaan yang berhubungan tugas, wewenang dan kewajiban suatu jabatan dalam instansi pemerintahan.

Dalam menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Tim Prima Pena, memberikan arti fungsi adalah jabatan (pekerjaan) yang dilakukan, serta kewajiban berasal dari kata dasar “ wajib “ diberikan awalan ke dan akhiran an. Kewajiban diartikan sesuatu yang harus dikerjakan, sesuatu yang harus dilaksanakan, sesuatu yang berkenaan dengan tugas atau pekerjaan.⁵⁸ Kata fungsi berasal dari bahasa Belanda yakni kata “*functie*” yang berkaitan asal hukum tata negara di negeri Belanda. Berdasarkan Kamus Hukum⁵⁹ *functie* berarti “jabatan”. Begitu pula fungsi dalam Kamus Inggris-

⁵⁶ A.S.S. Tambunan, , 1998, *Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945 Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966 – 1997*, Disertasi, Sekolah Tinggi Hukum Militer, hal. 18.

⁵⁷ Bryan A. Garner, 1999, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, St Paul Minn, United States of America, ,p.681.

⁵⁸ Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Gitamedia Press, tanpa tempat penerbitan dan tahun, hal. 265.

⁵⁹ Yan Pramadya Puspa, 1997, *Kamus Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang,hal. 387.

Indonesia⁶⁰ berasal dari kata ***"function"*** yang berarti "jabatan, kedudukan".

Memahami uraian tersebut diatas, maka Penulis berpendapat, bahwa fungsi memiliki arti yang berkaitan dengan tugas, wewenang dan kewajiban atau kegiatan. Bila diperhatikan arti kata tugas yaitu; sesuatu yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggungjawab seseorang terhadap pekerjaan yang dibebankan; fungsi/jabatan; fungsi yang boleh dikerjakan, dan arti dari wewenang; fungsi yang boleh tidak dikerjakan dan arti kewajiban sesuatu yang berkenaan dengan tugas atau pekerjaan. Sehingga didefinisi fungsi adalah beban tanggungjawab atau suatu tugas berupa kepentingan yang bersifat tetap untuk diabdikan bagi kepentingan umum, subyek atau organisasi. Beban tanggungjawab dilakukan oleh kepala daerah dalam melaksanakan tugas demi kepentingan yang bersifat tetap bagi pengabdian untuk kepentingan umum dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dalam buku ini fungsi diartikan pelaksanaan jabatan, pekerjaan atau kegiatan dari kepala daerah sehingga menimbulkan kewajiban dalam melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Begitu pula karena dalam tesis ini, titik berat penekankan pada pemerintahan daerah yang berkaitan dengan jabatan kepala daerah, maka pemerintah daerah menunjukkan fungsi bagi kepala daerah sebagai kepala daerah otonom untuk melakukan otonomi daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi.

Sehubungan dengan buku ini, maka fungsi kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah sesuai prinsip-prinsip demokrasi, dapat diberikan pemahaman, bahwa kepala daerah didalam membuat kebijakankebijakan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah

⁶⁰ S.Wojowasito, 1996,*Kamus Inggris – Indonesia, Indonesia – Inggris*, Hasta, Bandung, hal. 64.

berkenaan dengan tugas dan wewenang yang diartikan sebagai kewajibannya sesuai dengan Pasal 27 Ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang telah mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubaharan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu melaksanakan kehidupan demokrasi , yang mengandung kekaburan norma (*Vague norm*), bagi Penulis akan dilakukan penelitian.

Begitu pula berkaitan dengan penelitian buku ini, fungsi kepala daerah provinsi yang disebut Gubernur melaksanakan fungsi sebagai kepala daerah otonom dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan prinsip desentralisasi, dan sebagai kepala daerah kewilayahan melaksanakan prinsip dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Bagi depala daerah kabupaten dan kota , yang disebut dengan Bupati dan Walikota melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip desentralisasi, sehingga Bupati atau Walikota sebagai kepala daerah otonom.

BAB III

PEMERINTAH DAERAH DALAM KERANGKA PEMERINTAHAN YANG DEMOKRATIS

3.1. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan demikian asas penyelenggaraan pemerintahan berlaku juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

Menurut Inu Kencana Safei, menyebutkan asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan. Dengan demikian yang menjadi asas pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti idiologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan.⁶¹ Begitu pula

⁶¹ Inu Kencana I *Op.Cit.* hal. 104.

Talizi dalam Inu Kencana Safie⁶² menyebutkan pengertian asas-asas pemerintahan yang berlaku secara umum sebagai berikut:

”Secara umum dapat dikatakan bahwa asas-asas pemerintahan tercantum di dalam pedoman-pedoman , peraturan-peraturan.....”

Pada awalnya asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan, dikenal dalam peradilan administrasi di Nederland, yang dipandang sebagai norma-norma tidak tertulis yang harus ditaati oleh pemerintah. Asas-asas hukum yang tidak tertulis, kemudian dipraktekkan di Nederland, yaitu asas persamaan, asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas pemberian alasan, larangan *”detournement de pouvoir”* (penyalahgunaan wewenang), dan larangan bertindak sewenang-wenang.

Asas persamaan adalah merupakan hukum yang paling mendasar untuk memberlakukan hal-hal yang sama tanpa ada perbedaan. Asas kepercayaan merupakan hukum yang paling mendasar pula yang menyangkut atas pemenuhan janji-janji secara yuridis, keterangan-keterangan, aturan-aturan kebijakan dan bentuk-bentuk rencana (yang tidak diatur dengan perundang-undangan), oleh karena pemerintah terikat pada janjinya, kecuali terjadi perubahan keadaan. Asas kepastian hukum adalah memberikan hak bagi yang berkepentingan untuk mengetahui secara jelas dan tepat terhadap ketentuanketentuan yang terkait dalam pemerintahan. Asas kecermatan adalah tindakan pemerintahan pada pengambilan suatu keputusan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat. Badan pemerintahan sebelum mengambil keputusan meneliti fakta-fakta yang relevan, kemudian memasukkan dalam pertimbangannya.

Asas pemberian alasan adalah suatu keputusan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang rasional, ketetapan benar, dan memberikan keyakinan yang masuk akal sehat untuk dijadikan dasarnya. Asas larangan *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan

⁶² *Ibid*, hlm.105

wewenang) adalah suatu wewenang digunakan pada tujuan yang telah ditetapkan. Kekuasaan (wewenang) dalam tindakan pemerintahan digunakan selain dengan tujuan yang telah ditetapkan, maka terjadi penyalanggunaan wewenang. Hal ini dilarang dalam asas *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang).⁶³ Asas larangan bertindak sewenang-wenang tidak diuraikan, namun Penulis berpendapat bahwa asas larangan bertindak sewenang-wenang adalah suatu tindakan pemerintah di dalam membuat keputusan dalam kebijakan pemerintahan tidak berdasarkan atas norma-norma hukum serta kebiasaan yang berlaku. Norma hukum dan kebiasaan yang berlaku merupakan norma dasar di dalam setiap tindakan pemerintah.

Asas umum pemerintah yang baik di Nederland disebutkan dengan asas umum pemerintahan yang layak (patut) yang merupakan dasar banding dan atau pengujian (antara lain pasal 8 ayat (1) dibawah d Wet AROB.⁶⁴ Dalam buku ini dipergunakan penyebutannya dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kuncoro Purbopranoto yang mengutip dari pendapat R.Crince Le Raoy dalam Philipus M Hadjon,dkk⁶⁵ menyebutkan asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri atas 11 asas, yaitu :

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan (dalam pengambilan keputusan pangreh)-*principle of equality*;
4. Asas bertindak cermat (*principle of caresfulleness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);

⁶³ Philipus M.Hadjon,dkk,*Op.Cit.*, hal.270-277.

⁶⁴ *Ibid*,hal. 270.

⁶⁵ *Ibid* ,hal..279.

6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. 10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. 11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*); Pendapat Kuncoro Purbopranoto sendiri menambah dua asas sehingga menjadi 13 asas yaitu :⁶⁶
12. 12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. 13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Berdasarkan pada asas yang dikemukakan oleh R. Crinice Le Raoy dan Kuncoro Purbopranoto merupakan tindakan pemerintah yakni, pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang mengurus kepentingan rakyat melakukan berbagai macam tindakan. Menurut E. Utrecht mengklasifikasikan perbuatan pemerintah secara umum atas 2 (dua) hal :⁶⁷

- a. Perbuatan nyata (*feitelijkehandelingen*).
- b. Perbuatan hukum (*rechtelijkehandelingen*).

Bentuk-bentuk kongkrit dari perbuatan nyata (*feitelijkehandelingen*), dapat dicontohkan perbuatan nyata

⁶⁶ *Ibid*, hal. 280.

⁶⁷ E. Utrecht, 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, FHPM Universitas Negeri Padjadjaran, Bandung .hal. 68.

pemerintah dapat dibedakan sesuai dengan obyeknya, seperti bidang pembangunan adalah pembangunan jembatan dalam rangka memperlancar komunikasi, pengukuran tanah swasta guna pembangunan gedung-gedung pemerintah, sedangkan pada bidang penegakkan hukum adalah tindakan paksaan pemerintah (*bestuursdwang*).⁶⁸

Perbuatan hukum pemerintah sesuai dengan sistem hukum yang berlaku dibagi menjadi perbuatan hukum perdata dan perbuatan hukum publik. Perbuatan hukum publik dibagi menjadi perbuatan hukum publik bersegi satu dan perbuatan publik bersegi dua. Perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan aparat pemerintah berdasarkan kekuasaannya., dalam bentuk keputusan-keputusan.

Secara normatif Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, memberikan pengertian *beschiking* atau keputusan sebagai berikut :

”suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”

Berdasarkan atas ketentuan ini, dinyatakan bahwa keputusan atau *beschiking* dalam bentuk tertulis, tidak dalam bentuk tertentu dengan kejelasan siapa yang membuat, apa isinya, kepada siapa ditujukan dan kapan keputusan ditetapkan.

Tindakan pemerintah dalam perbuatan hukum publik bersegi dua, yaitu tindakan pemerintah dalam melakukan perjanjian-perjanjian dengan pihak lain. Dikatakan tindakan hukum bersegi dua, karena dilakukan oleh dua pihak atau berbagai pihak, dapat

⁶⁸ Johanes Usfunan, 2002, *Perbuatan Pemerintah yang Dapat Digugat*, Djambatan, Surabaya, hal. 139.

dicontohkan perjanjian atau kesepakatan bersama dalam tugas-tugas publik dalam penyelenggaraan ketertiban umum, MOU dan lain-lain. Tindakan hukum publik membawa konsekuensi dan akibat hukum hukum, yang berkaitan dengan keabsahan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu setiap tindakan pemerintahan sebagai kedudukan pemerintah dan dalam rangka kepentingan umum, merupakan tindakan hukum publik, maka tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan, yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgan*) dalam melaksanakan fungsi pemerintahan (*bestuurfunctie*)

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan, karena wilayah Negara Republik Indonesia sangat luas serta penduduk beragam sehingga pemerintahan yang baik dilaksanakan secara seragam untuk wilayah Negara Republik Indonesia. Tindakan pemerintah mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat, asas-asas pemerintahan yang baik menjadi suatu alasan gugatan. Asas-asas pemerintahan yang baik merupakan sendi dalam mewujudkan pemerintah yang baik

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum oleh karena itu setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atau mempedomani peraturan perundangan yang berlaku atau segala tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Prinsip dari asas ini dalam rumusan peraturan yang diwujudkan dari cita-cita hukum (*rechtssidee*). Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas asas musyawarah kekeluargaan sebagai pedoman yang berakibat saling bantu membantu, saling

menghormati dan saling memberikan perlindungan dalam melaksanakan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat.

Kedaulatan rakyat mempedomani bahwa kekuasaan tertinggi berada pada rakyat yang tidak diganggu gugat oleh siapapun. Kedaulatan rakyat merupakan pencerminan dari prinsip-prinsip demokrasi dalam perwujudan kebebasan berpendapat, berbicara dan berpartisipasi dalam pemerintahan dan sebagainya. Demokrasi agar tidak menimbulkan sikap arogan, anarkhis dan penyalahgunaan wewenang diperlukan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan negara yang diatur pada Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas:

- a. asas kepastian hukum,
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas.

Berdasarkan penjelasan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini

sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Kolusi, Korupsi, korupsi, dan Nepotisme , ditambah asas efisiensi dan efektivitas sebagai berikut :

- a. Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas proporsional, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Sesuai rumusan pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, asas efisiensi dan efektivitas belum ada penjelasan. Menurut pendapat Prajudi Atmosudirdja S asas efisiensi adalah sasaran wajib dikejar seoptimal mungkin dengan kehematan biaya dengan pencapaian produktivitas tinggi. Sedangkan efektivitas adalah kegiatan harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan.⁶⁹Prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah reformasi merupakan persoalan yang sangat penting untuk menciptakan pemerintahan daerah yang efisien, efektif dan bertanggungjawab dalam kerangka demokrasi yang berlandaskan nilai-nilai hukum yang kerkeadilan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan kebebasan wewenang dalam mengatur dan mengurus untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebebasan tindakan pemerintahan daerah bukan kebebasan tanpa dibatasi dengan ketentuan perundang-undangan, tetapi kebebasan dalam menjalankan tindakan pemerintah (*vrij bestuur*) dalam membuat suatu kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah yang bertanggungjawab menunjukan tata masyarakat yang berubah, terciptanya kebutuhan kesejahteraan dalam kemakmuran serta berkeadilan yang melibatkan masyarakat, maka dikembangkan konsep *good governance* (kepemimpinan yang baik). *Good governance* dewasa ini merupakan prinsip-prinsip atau asas-asas penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena pemerintahan daerah

⁶⁹ Prajudi Atmosudirdjo, 1984, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia, Jakarta, hal. 79-80.

merupakan sub ordinat dari pemerintahan yang bersifat dependent bukan independent.

Karakter dependent dari pemerintah daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan pusat. The Word Bank mendefinisikan ***governance***, sebagai berikut :

"the way state power is used in managing economic and social resources for development of society".⁷⁰ (kewenangan Negara adalah mengatur ekonomi dan sumber social untuk pembangunan masyarakat).

Bachrul Elmi, memberikan penjelasan lebih lanjut tentang ***governance*** bahwa kewenangan yang diamanatkan kepada pemerintahan daerah, dilaksanakan untuk mengelola sumber daya sosial dan ekonomi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.⁷¹ Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dengan melibatkan partisipasi berbagai komponen masyarakat dan transparansi sebagai bahan informasi bagi masyarakat didalam upaya untuk meningkatkan kredibilitas masyarakat, untuk penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif dalam mencapai sasaran yang telah ditentukan dalam proses perencanaan pemerintahan menuju ***good governance***. ***United Nations Development Program*** mendefisikan ***governance*** sebagai berikut :

" The exercise of economic, political, and administrastive authority to manage a country's affairs at all level and mean bay which state promote social cohesion, integration, and ansure the wel being of their population".⁷² (Pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administrative untuk mengelola berbagai urusan Negara guna

⁷⁰ Word Bank dalam Bachrul Elmi, *Op.Cit.*,hal. 14.

⁷¹ Bachrul Elmi, *Ibid*

⁷² United Nations Development Program dalam Bachruk Elmi,*Ibid*.

mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas dan kohesivitas sosial dalam masyarakat).

Badan dunia yakni, United Nations Development Program dalam makalah Dahlan Talib⁷³ sangat menaruh perhatian besar dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai hubungan yang sinergis dan konstruksi diantara

negara (*state*) , sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat (*society*), yang mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut :

1. ***Participation***. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi-institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
2. ***Rule of law***. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu terutama hukum untuk HAM.
3. ***Transparency***. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimotori.
4. ***Responsiveness***. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stake holders*.
5. ***Consensus orientation***. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. ***Equity***. Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

⁷³ Dahlan Talib, *Transparansi dan Pertanggungjawaban Tindakan Pemerintah*, Makalah , yang disampaikan dalam seminar nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, hal. 3- 4.

7. ***Effectiveness dan efficiency***. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. ***Accountability***. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga ***stake holders***. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. ***Strategic vision***. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan sumber daya manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam itu.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan (***good governance***), disamping United Nations Development Program memberikan karakteristik juga, pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni, Badan Perancang Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dalam Sudono Syueb⁷⁴, memberikan perumusan sebagai indikator dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab sebagai berikut :

1. Wawasan ke depan (***visionary***).
2. Keterbukaan dan transparansi (***openness and transparency***).
3. Partisipasi masyarakat (***participation***)’
4. Tanggung gugat (***accountability***),
5. Supremasi hukum (***rule of law***),
6. Demokrasi (***democracy***)’
7. Profesionalisme dan kompetensi (***professionalism and competency***)’

⁷⁴ Sudono Syueb, *Op.Cit.*, hal..141.

8. Daya tanggap (*reponsiveness*),
9. Keefisienan dan keefektifan(*efficiency and efectiveness*),
10. Desentralisasi (*decentralization*)
11. Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private sector and civil society partnership*)
12. Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*),
13. Komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*),
14. Komitmen pasar yang fair (*commitment to fair market*).

Menurut Komarudin dalam Sudono Syueb⁷⁵, dijelaskan keempat belas indikator tersebut sebagai berikut :

1. Tata pemerintahan yang berwawasan ke depan (**visi strategis**). Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas disertai strategi implementasi yang tepat sasaran.
2. Tata pemerintahan yang bersifat terbuka (tansparan). Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.
3. Tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat. Masyarakat yang berketentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/ atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukkan bagi masyarakat.
4. Tata pemerintahan yang bertanggungjawab dan bertanggungugat (akuntabel). Instansi pemerintah dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan

⁷⁵ Komarudin dalam Sudono Syueb, *Ibid.*, hal. 142.

kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan , program dan kegiatan yang dilakukannya.

5. Tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum. Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum masyarakat, serta pengembangan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik.
6. Tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus. Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun di daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.
7. Tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi. Wujud nyata dari prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia.
8. Tata pemerintahan yang cepat tanggap (*responsif*). Aparat pemerintahan harus cepat dan tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat.
9. Tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif. Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur

yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.

10. Tata pemerintahan yang terdesentralisasi. Dilakukan pendelegasian tugas dan wewenang pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan menyukseskan pembangunan di pusat maupun di daerah.
11. Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat. Pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu.
12. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan. Pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antar daerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata prinsip pengurangan kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (*equity before the law*) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.

13. Tata pemerintahan yang komitmen pada lingkungan hidup. Daya dukung lingkungan semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakan hukum lingkungan secara konsekuen, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup.
14. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar. Pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi seringkali berlebihan sehingga akhirnya membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun antar daerah merupakan contoh wujud nyata komitmen pada pasar.

Menurut pendapat Osborn dan Gaebler dalam Bachrul Elmi⁷⁶, adanya paradigma baru pemerintah daerah menuju good governance, dengan mengemukakan 10 (sepuluh) prinsip sebagai berikut:

1. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi, dalam membuat program selalui berdasarkan misi yang sudah disusun. Peraturan-peraturan yang tidak sesuai dengan misis yang diemban harus dibuang, sehingga misi dapat digerakkan organisasi dengan semangat tinggi dari aparat pemerintah. Melalui pengembangan sistem anggaran dapat diinvenstasikan dana untuk mrespon perubahan-peruban dan melakukan inovasi-inovasi baru.
2. Pemerintah milik masyarakat, tugas pemerintah adalah mendorong dan memberikan motivasi agar masyarakat dapat

⁷⁶ Osborn dan Gaebler dalam Bachrul Elmi, *Op.Cit.*, hal. 15

mengatasi masalah yang dihadapinya sendiri. Kepedulian masyarakat terhadap permasalahan yang mereka hadapi sangat penting dan dibutuhkan. Pemerintah memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan swasta dan tetap bertanggungjawab sampai terdapat kepastian bahwa berbagai kebutuhan masyarakat telah terpenuhi.

3. Pemerintah yang kompetitif, pemerintah dalam melaksanakan program perlu mengundang pesaing-pesaing dengan tujuan untuk menghasilkan pelayanan terbaik sehingga tidak terdapat monopoli. Kompetisi akan mendorong inovasi dan upaya untuk mencapai kesempurnaan. Pola mengembangkan kompetisi dalam pemberian pelayanan memberikan keuntungan sebagai berikut : (a) efisiensi yang lebih besar, (b) respon terhadap kebutuhan masyarakat lebih baik, (c) menghargai inovasi, (d) semangat juang aparat yang lebih tinggi.
4. Pemerintah katalis, dengan memanfaatkan sektor swasta untuk melakukan yang terbaik dalam pembangunan, terjalin hubungan kemitraan dalam pengelolaan sumber daya alam yang potensial bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemampuan mengarahkan sebagai katalis menimbulkan keuntungan-keuntungan sebagai pengemudi sehingga manajemen pemerintahan berlangsung lebih efisien, lebih fleksibel, lebih dapat dinilai kinerjanya, lebih kreatif, lebih berpengalaman dan lebih menyeluruh pemecahannya.
5. Pemerintah yang transparansi dalam urusan publik, transparansi dalam urusan publik merupakan salah satu tuntutan masyarakat. Urusan publik harus ditangani secara cermat, tepat, efektif dan efisien, sehingga terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa.
6. Pemerintah yang berorientasi hasil, mencapai tujuan suatu program adalah sangat penting, sehingga anggaran diarahkan

untuk tujuan tersebut. Dengan meningkatkan mutu hasil, seperti mutu sekolah, mutu pelayanan kesehatan, mutu pelayan hotel, dan sebagainya. Masyarakat merasa puas dan dalam hal sistem skorsing dan ranking segala kegiatan yang menyangkut pelayanan hendaknya dapat berjalan.

7. Pemerintah wirausaha, pemerintah bukan hanya sebagai badan yang menghabiskan dana saja, tetapi seharusnya juga dapat menghasilkan uang sebagaimana bisnis. Keuntungan dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat dan pegawai negeri. Dalam hal ini sebagai contoh pemanfaatan limbah yang dapat didaur ulang sehingga menghasilkan dana untuk pemerintah dalam menjalankan programnya.
8. Pemerintah antisipatif, dengan semboyan "lebih baik mencegah dari pada mengobati, pemerintah meningkatkan kepekaan terhadap persoalan- persoalan yang bakal timbul ditengah-tengah masyarakat agar secara dini dapat mengantisipasinya. Dengan penerapan peraturan pembangunan, misalnya , dapat dicegah kebakaran secara dini. Pencegahan mempunyai visi ke depan melalui rencana yang antisipatif.
9. Pemerintah desentralisasi, kewenangan desentralisasi memberikan kekuatan yang besar bagi pemerintah daerah untuk berkembang mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah lokal mempunyai otoritas melakukan keputusan sendiri, sesuai dengan kondisi masalah yang dihadapi, karena dalam era globalisasi, kecepatan informasi harus diimbangi dengan kecepatan pengambilan keputusan.
10. Pemerintah berorientasi pasar, pemerintah mendorong masyarakat dan swasta untuk menghasilkan produk-produk yang berorientasi pasar. Masyarakat diberi insentif supaya lebih efektif dalam memproduksi. Keuntungan mekanisme pasar adalah :
: (a) pasar didesentralisasi (akan membentuk

persaingan/kompetisi), (b) mendukung konsumen untuk menentukan pilihan sendiri, (c) mengaitkan sumber daya secara langsung kepada hasil, (d) pasar memberikan respon terhadap perubahan yang cepat, (e) pasar memungkinkan pemerintah mencapai skala yang dibutuhkan untuk pemecahan masalah-masalah yang serius.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dilakukan pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, ada tiga prinsip dasar dalam pelaksanaannya sebagai berikut :

1. Transparansi.

Transparansi adalah upaya untuk menciptakan kepercayaan antara pemerintah dengan warga masyarakat melalui penyediaan sarana informasi yang mudah diperoleh masyarakat. Pemerintah berinisiatif untuk mensosialisasikan berbagai kebijakan pemerintah kepada masyarakat baik melalui media elektronik, cetak, dialog dengan publik, brosur, pamflet dan lain-lain. Sebagai tolok ukur keberhasilan pemerintah melakukan transparansi, yakni adanya penambahan wawasan masyarakat dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, meningkat partisipasi masyarakat dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan berkurangnya pelanggaran hukum.

2. Partisipasi.

Partisipasi masyarakat mendorong bagi setiap warga masyarakat untuk melaksanakan haknya menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, demi untuk kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga proses pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan asas pemerintahan rakyat. Dengan demikian, maka pemerintah

menyediakan berbagai sarana dan prasarana untuk melakukan komunikasi bagi masyarakat dalam menyalurkan partisipasi aktifnya.

3. Akuntabilitas.

Pemerintah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan secara periodik melalui badan perwakilan rakyat yang telah dipilih secara langsung, umum, bebas, rahasia. Dalam tatanan pemerintah pusat, Presiden sebagai penanggungjawab pemerintahan tingkat pusat menyampaikan bertanggungjawab pemerintahan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan pada tatanan pemerintahan daerah, Gubernur sebagai kepala daerah provinsi memberikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi. Bupati dan Walikota memberikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Provinsi, sedangkan kepada DPRD Kabupaten/Kota hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban. Walaupun masyarakat telah terwakili dalam DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota, sebagai negara demokrasi, masyarakat tetap diberikan informasi pertanggungjawaban melalui berbagai sarana komunikasi yang berada di daerah baik dengan media cetak, elektronik dan lain-lain.

Good governance dihubungkan dengan penyelenggaraan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah merupakan *empowering* atau pemberdayaan masyarakat melalui desentralisasi. Desentralisasi dengan otonomi daerah memberikan peluang bagi masyarakat untuk melakukan berperan serta untuk dapat meningkatkan kesejahteraannya di daerah.

Otonomi daerah adalah hak dan wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian otonomi daerah merupakan salah satu kebijakan yang mendukung terwujudnya *good governance*.

3.2. Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam Kerangka Demokrasi

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas, berbentuk kepulauan dengan berbagai ragam etnis, sosial budaya, agama, adat istiadat sehingga seluruh urusan penyelenggaraan pemerintahan tidak mungkin dapat dilaksanakan hanya berkedudukan di pusat pemerintahan negara. Untuk dapat menyelesaikan urusan penyelenggaraan pemerintahan, maka wilayah negara disebarkan keseluruh wilayah negara. Penyebaran wilayah negara dibagi dalam bentuk wilayah-wilayah yang memiliki kesatuan hukum untuk membentuk pemerintahan daerah. Wilayah kesatuan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil dengan pemerintahannya ditetapkan berdasarkan undang-undang. Betapa pentingnya peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan daerah beserta dengan alat-alat kelengkapannya. Aturan dan ketentuan-ketentuan tersebut merupakan hal yang mengatur, agar dapat dijadikan dasar untuk mewujudkan bentuk, susunan pemerintahan daerah mewujudkan tata pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna serta merupakan satu kesatuan pemerintah daerah dengan pemerintahan pusat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara konstitusional pemerintahan daerah mendapatkan kewenangan berdasarkan atas atribusi yaitu kewenangan yang

diproleh berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen dinyatakan:

” Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, dinyatakan bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan rakyat daerah yang disebut dengan dewan perwakilan rakyat daerah. Oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Bentuk pemerintahan daerah yang diadakan pada setiap provinsi, kabupaten atau kota didasarkan atas kedaulatan rakyat di daerah dengan membentuk suatu dewan perwakilan rakyat daerah yang merupakan cerminan dari kewenangan yang dimiliki rakyat yang sah. Dengan demikian, dewan perwakilan rakyat daerah, berfungsi mewakili rakyat dalam pemerintahan daerah dengan dasar permusyawaratan. Sistem demokrasi yang dilakukan berdasarkan perwakilan (*representatif*), yaitu kekuasaan rakyat dengan melalui permusyawaratan perwakilan.

Menurut pendapat HAW Widjaja⁷⁷ yang menganalisis penjelasan Pasal 18 Undang -Undang Dasar 1945 sebelum amandemen menyebutkan :

”Dalam satuan masyarakat sosial politik adalah merupakan masyarakat hukum, dibentuk dengan undang-undang, merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional. Pada daerah otonom ada badan-badan perwakilan. Secara idiologis dan secara konstitusional,

⁷⁷ HAW Widjaja, 2001, *Otonomi di Titik Beratkan pada Daerah Tingkat II* , Penerbit PT Grafindo Persada, Jakarta, hal. 9 (selanjutnya disebut HAW.Widjaja I)

masalah sistem pemerintahan di tingkat daerah yang dihadapi adalah bagaimana menyusun tatanan pemerintahan yang bisa memberi peranan fungsional terpadu baik pada satuan masyarakat sosio politik yang dirancang secara nasional”

Pendapat HAW Widjaja di atas, memandang kesatuan masyarakat hukum dipandang sebagai masyarakat sosial politik. Untuk mendapat keabsahan didalam melakukan kegiatan pemerintahan dibentuk berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya undang-undang yang mengatur setiap kegiatan pemerintahan, maka pemerintah yang dibentuk oleh kekuatan social politik akan menjadi tidak sah atau *illegal*, seperti dapat dicontohkan pemerintahan yang dibentuk oleh gerakan separatis negara. Dalam daerah otonom sebagai pengejawantahan rakyat dibentuk dewan perwakilan rakyat daerah, sebagai wujud amanat rakyat yang menyerahkan kewenangannya. Oleh karena itu, secara legalitas penyerahan kewenangan rakyat kepada dewan perwakilan rakyat daerah dilaksanakan melalui pemilihan umum yang berasaskan langsung, umum, bebas, dan rahasia. Asas langsung berarti bahwa pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat daerah dilaksanakan secara langsung dalam pemilihan umum oleh seluruh masyarakat yang telah memenuhi persyaratan, tanpa mewakilkan kepada orang lain.

Asas umum diartikan pelaksanaan pemilihan umum bagi anggota dewan perwakilan rakyat daerah dilaksanakan secara bersama-sama diseluruh indonesia . Asas bebas adalah setiap anggota masyarakat yang berhak memilih menyalurkan pilihan kepada setiap calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah berdasarkan hati nuraninya tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Melalui pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat daerah dibentuk tatanan pemerintahan di tingkat daerah yang mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan sosio

kultural baik yang bersifat asli maupun dalam tatanan sosial politik secara nasional, yang dapat dikonsepsikan secara menyeluruh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Dalam hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah tidak bersifat *staat* tetapi *eenheidsstaat*, yakni tidak ada negara dalam daerah, tetapi pemerintahan daerah merupakan satu kesatuan dalam pemerintahan negara. Sedangkan Ayat (2) menyebutkan kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pemerintahan yang dibentuk melahirkan sebuah lembaga tertinggi yang disebut Majelis Permusyawaratan. Majelis Permusyawaratan melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, tetapi Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan Mandat kepada

Presiden untuk melaksanakan pemerintahan negara. Presiden yang diberikan mandat oleh MPR akan melahirkan lembaga-lembaga pemerintah berupa lembaga kementerian maupun non kementerian. Lembaga pemerintah tersebut membantu Presiden selaku mandataris MPR dalam melaksanakan pemerintahan Negara sebagai kepala pemerintahan. Presiden bersama-sama dengan kementerian maupun non kementerian melaksanakan pemerintah pusat.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Negara yang secara konstitusional berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Hal ini berdasarkan dengan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber

daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni :⁷⁸

1. Ketetapan ini mengamanatkan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.
2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keragaman daerah.
3. Perimbangan keuangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan :
 - a. potensi daerah;
 - b. luas daerah;
 - c. jumlah penduduk;
 - d. keadaan geografis;
 - e. tingkat pendapatan masyarakat di daerah.
4. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan memelihara kelestarian lingkungan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasarkan desentralisasi melahirkan otonomi daerah, pelaksanaan kewenangan urusan pemerintahan umum diberikan oleh pemerintah pusat sehingga pemerintahan daerah mempunyai inisiatif atau prakarsa, dan kreatif didasarkan atas potensi daerah yang dimiliki di dalam mewujudkan pendemokrasian daerah.

⁷⁸ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Nomor XV/MPR/98 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.*

Menurut R.Joeniarto, pemerintahan daerah yang berhubungan dengan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan menunjukkan sinergitas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat meliputi seluruh pemerintahan wilayah negara. Sedangkan kewenangan pemerintahan daerah hanya meliputi sebagian dari wilayah negara. Oleh karena itu pemerintahan daerah dikenal dengan dua ciri yang berbeda, yaitu: pemerintahan lokal administratif (*local state goverment*) dan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (*local autonomous goverment*).⁷⁹ Pemerintahan daerah administratif (*local state goverment*), merupakan bagian pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang berada di daerah, karena masih adanya urusan pemerintah pusat yang tersebar di daerah yang hanya berada pada pemerintahan negara. Dengan demikian di wilayah daerah dibentuk instansi–instansi vertikal tingkat atasnya, yang berfungsi menyelenggarakan tugas teknis khusus yang merupakan bagian tugas kementerian. Penyelenggaraan tugas urusan pemerintahan didasarkan atas perintah dari instansi vertikalnya dengan penyelenggaraan yang bersifat teknis administratif saja.

Dalam melaksanakan pemerintahan tidak diperbolehkan melakukan inisiatif dalam arti mengatur dan mengurus urusan sendiri, namun dapat melakukan kebijakan–kebijakan pemerintah sebatas kebijakan dari pemerintah pusat. Hubungan antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan pusat sebatas hubungan antara perintah atau atasan dan bawahan. Urusan pemerintahan dilaksanakan oleh kepala pemerintahan sebagai wakil pemerintah pusat yang dibantu oleh pegawai pemerintah pusat yang diperbantukan atau diperkerjakan pada pemerintah daerah untuk

⁷⁹ R. Joeniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, hal .8.

mengurus urusan-urusan pemerintah pusat yang berada di daerah berdasarkan atas kewenangannya. Pembiayaan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah bersumber dari anggaran pemerintah pusat melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

Menurut pandangan B.Hestu Cipto Handoyo, menyebutkan pemerintahan daerah administratif merupakan pemerintahan daerah di bawah pemerintahan pusat, yang semata-mata penyelenggaraan aktivitas pemerintahan pusat di wilayah-wilayah negara, yang pada hakekatnya merupakan perpanjangan tangan dari pemerintahan pusat, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- a. kedudukan merupakan wakil dari pemerintahan pusat yang ada di daerah;
- b. urusan-urusan pemerintahan yang diselenggarakan pada hakikatnya merupakan urusan pemerintahan pusat;
- c. penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan hanya bersifat administratif belaka;
- d. pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah;
- e. hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal adalah hubungan antara atasan dan bawahan dalam rangka menjalankan perintah; dan
- f. seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan dibiayai dan mempergunakan sarana dan prasarana pemerintah pusat.⁸⁰

Pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (*local autonomous goverment*), penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah mempunyai kewenangan yang luas didalam menentukan arah kebijakan pemerintah daerah. Pemerintah daerah tidak melaksanakan urusan

⁸⁰ Hestu B.Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hal. 287.

pemerintah pusat atas dasar perintah, tetapi daerah otonom mempunyai kewenangan dalam urusan rumah tangganya sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang berasaskan demokrasi, pemerintahan daerah merupakan sub ordinat dari pemerintahan Negara yang melakukan pemerintahan daerah demokratis. Pemerintahan daerah yang demokratis bersendikan kesejahteraan rakyat, kesetaraan, partisipasi masyarakat dan universal. Menurut pakar politik Indonesia, Afan Gaffar dalam Juanda H.⁸¹, menyatakan demokrasi sebagai suatu paham yang universal, maka demokrasi mengandung unsur- unsur sebagai berikut :

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat.
2. Yang menyelenggarakan kekuasaan secara bertanggungjawab;
3. Diwujudkan secara langsung ataupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya;
5. Adanya proses pemilu; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM.

Juanda H., memberikan unsur-unsur demokrasi antara lain : **pertama**, adanya kekuasaan bagi rakyat untuk ikut serta menentukan arah dan kepentingannya sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan; **kedua**, adanya kebebasan yang bertanggungjawab untuk menentukan hak-haknya; **ketiga**, adanya pemilu yang kompetitif; **keempat**, adanya perangkat hukum yang demokratis dan penegakan hukum yang tegas non diskriminatif; **kelima**, adanya pengawasan yang fair jujur dan adil.⁸²

⁸¹ Afan Gaffar dalam Juanda H. *Op.Cit*, hal..83.

⁸² Juanda H. *Ibid*, hal..85.

Unsur-unsur demokrasi secara universal yang dikemukakan oleh pakar politik Afan Gafar dan pakar hukum Juanda H. merupakan ketentuan-ketentuan normatif demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Pemerintahan negara yang melaksanakan pemerintahan demokrasi diwujudkan dalam pemerintahan daerah, karena keberhasilan pemerintah melaksanakan demokrasi tergantung pula pelaksanaannya demokrasi yang baik ditingkat pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, berpeluang keikutsertaan masyarakat dalam berpartisipasi kepada dewan perwakilan rakyat daerah untuk merumuskan kebijakan-kebijakan daerah melalui pembuatan peraturan daerah dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah serta melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan dalam melaksanakan urusan rumah tangga sendiri sehingga pemerintah pusat tidak boleh mencampuri, namun tetap dapat melakukan pengawasan sebagai ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, agar segala bentuk ketentuan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan pemerintah pusat maupun kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemerintahan daerah memiliki inisiatif sendiri sesuai dengan keadaan dan kebutuhan daerah yang berdasarkan atas potensi, keragaman etnis, sosial budaya, sehingga pemerintahan daerah bertanggungjawab atas tindakan yang diambil dalam mengatur dan mengurus untuk membawa masyarakatnya mencapai kesejahteraan yang sebesar-besarnya guna kemanfaatan dalam melaksanakan rumah tangga daerah. Dalam melaksanakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga, pemerintahan daerah berwenang dalam menyelenggarakan urusan hukum dan

peraturan perundang-undangan bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah sebagai unsur pembuat peraturan daerah yang memiliki legalitas dalam tindakan pemerintahan daerah. Legalitas merupakan unsur yang sangat essential di dalam tindakan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang bersifat mengatur dan mengurus dilakukan oleh perangkat pemerintah dari orang-orang yang bekerja diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah daerah, tetapi termasuk juga dengan orang-orang yang berstatus pegawai pemerintah pusat yang diperbantukan pada pemerintahan daerah. Kewenangan pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur urusan-urusan tertentu, yang oleh pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintahan daerah sebagai urusan rumah tangga sendiri. Kewenangan yang lainnya diluar yang diserahkan oleh pemerintah pusat, pemerintahan daerah tidak mempunyai hak untuk mengatur dan mengurusnya. Kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berlandaskan situasi dan keadaan politik ketatanegaraan yang berkembang saat itu. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah berdasarkan hukum positif yang ditetapkan oleh penyelenggara pemerintahan Negara tingkat pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan negara dalam pemerintahan daerah yang bersifat otonom, menurut pendapat Hestu B. Handoyo menyebutkan bahwa pemerintahan daerah otonom (*local autonomous goverment*), yakni satuan-satuan pemerintahan lokal yang berada di bawah pemerintahan pusat yang berhak atau berwenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Urusan-urusan pemerintahan atau wewenang pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan lokal otonom adalah urusan atau wewenang yang telah menjadi urusan rumah tangga sendiri;
- b. Penyelenggaraan pemerintahan lokal otonom dijalankan oleh pejabat-pejabat yang merupakan pegawai pemerintahan lokal itu sendiri atau dengan kata lain pejabat-pejabatnya tersebut diangkat dan diberhentikan oleh pemerintahan lokal otonom itu sendiri.
- c. Penyelenggaraan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan lokal otonom adalah hubungan yang bersifat pengendalian dan pengawasan atau hubungan kemitraan (*partnership*).⁸³

Dalam penjelasan umum angka 2 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dinyatakan bahwa pemerintahan daerah otonom adanya daerah tingkat I dan daerah tingkat II, sedangkan wilayah-wilayah vertikal merupakan lingkungan kerja pemerintahan administratif. Dengan demikian pemerintahan daerah otonom dan wilayah administratif berada dalam satu wilayah.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bentuk pemerintahan daerah otonom hanya diselenggarakan di kabupaten dan kota, sedangkan pemerintahan daerah administratif dan otonom dilaksanakan bersamaan di provinsi, sesuai dengan Pasal 9 Ayat (1),(2) dan (3) yang disebutkan sebagai berikut:

- 1) Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.

⁸³ B.Hestu Cipto Handoyo *Op.Cit.*hal. 288,

- 2) Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota.
- 3) Kewenangan provinsi sebagai wilayah administratif mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menurut Pasal 37 Ayat (1) disebutkan bahwa Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan pemerintah daerah administratif dan otonom, maka pemerintahan daerah administratif merupakan pelaksanaan urusan pemerintahan derivatif, yaitu penyelenggaraan pemerintah pusat di daerah yang merupakan perintah antara pemerintahan atasan dalam hal ini pemerintah pusat, dan yang diperintah pemerintah daerah yang pelaksanaannya telah ditentukan oleh pemerintah pusat, sehingga proses pengambilan kebijakannya sudah ditentukan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintahan daerah tidak mempunyai ruang dan waktu berperan serta.

Pemerintahan daerah otonom memberikan kesempatan bagi rakyat daerah untuk mengambil bagian berpartisipasi dalam penetapan kebijakan pemerintah daerah melalui berbagai sarana penyampaian pendapat untuk mewujudkan urusan pemerintahan yang bersifat mengatur dan mengurus dalam rumah tangga sendiri urusan pemerintahan di daerah.

Dalam sistem pemerintahan negara Indonesia adalah merupakan penjabaran dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Penjabaran Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada pasal 18, memberikan kebebasan untuk

menyelenggarakan otonomi daerah yang dipandang menekankan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan, keadilan dan potensi keanekaragaman daerah. Dengan demikian otonomi daerah memberikan kewenangan seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab dalam sistem ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip-prinsip demokrasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam otonomi daerah dilandasi dengan asas kedaulatan rakyat dan asas permusyawaratan perwakilan berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, dinyatakan "Kedaulatan adalah ditangan rakyat danm dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat"

Asas kedaulatan dinyatakan dalam kalimat yaitu kedaulatan ada ditangan rakyat, sedangkan permusyawaratan perwakilan dinyatakan oleh kalimat Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang memegang kedaulatan rakyat seluruhnya.

Sistem pemerintahan negara dirumuskan sebelum amandemen Undang- Undang Dasar 1945, kewenangan kedaulatan rakyat telah diberikan sepenuhnya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini berarti bahwa perumusan penyelenggaraan pemerintahan negara, rakyat telah memberikan mandat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selanjutnya untuk melaksanakan pemerintahan sehari-hari Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan mandat kepada Presiden Republik Indonesia untuk memegang mandat dari rakyat, sehingga Presiden disebut Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pemberian mandate (*mandaatsverlening*) dari Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada Presiden, telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:⁸⁴

1. Pemberian kuasa hanya dapat diberikan oleh badan yang berwenang, yaitu badan yang memperoleh kekuasaan secara

⁸⁴ Suwoto Mulyosudarmo, *Op.Cit.*,hal..47

atribusi (*geattributione*) atau oleh pemegang delegasi (*gedelegatie*).

2. Pemberian kuasa tidak membawa konsekuensi bagi penerima kuasa (*gemandateerde*) untuk bertanggungjawab kepada pihak ketiga, namun dapat diwajibkan memberi laporan atas pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi kuasa. Tanggungjawab kepada pihak ketiga dalam kaitannya dengan tugas mandataris tetap berada pada pemberi kuasa (*mandant*).
3. Konsekuensi teknis administrasinya adalah bahwa seorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pemberi kuasa (mandat).Sedang seorang pemegang delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak mandiri.
4. Penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak ketiga hanya atas izin dari pemberi kuasa. Izin secara tegas pada pemberi submandat diperlukan karena pelimpahan kuasa pada hakikatnya hanya sekedar pemberi hak untuk melakukan sebagian atau seluruh kekuasaan tanpa mengalihkan tanggungjawab.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai badan yang berwenang yang memperoleh kekuasaan berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memberikan mandat kekuasaan kepada Presiden dengan konsekuensi memberikan laporan pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi kuasa dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat. Apabila Presiden melimpahkan mandat sebagian atau seluruh kekuasaan kepada pihak ketiga atau Menteri-Menteri diperlukan izin dari ketiga (MPR) tanpa mengalihkan tanggungjawab kepada para Menteri.

Dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 Ayat (2) bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Kedaulatan rakyat yang merupakan asas demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, diatur lebih lanjut dalam ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibuat berikutnya. Pemerintahan daerah merupakan bagian yang tak terpisah dalam system pemerintahan negara, yang diatur dengan undang-undang. Undang-Undang tentang pemerintahan daerah setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dibentuk dan ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dasar pertimbangan digantinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang menekankan pada otonomi daerah secara luas pada awalnya terjadi perkembangan pembangunan sangat maju di daerah-daerah. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, sebagai dana pembangunan bagi daerah yang menyebabkan semakin menjadikan daerah melakukan pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Namun dibalik peningkatan pembangunan, ternyata masing-masing daerah muncul arogansi kekuasaan bagi elit politik daerah Peranan DPRD atas kepala daerah yang mempunyai kewenangan memberhentikan kepala daerah dengan alasan pertanggungjawaban tahunannya tidak diterima oleh DPRD menjadikan hubungan antara kepala daerah dengan DPRD di beberapa daerah menjadi tidak harmonis, sehingga menjadikan kepala daerah berada dibawah dari DPRD, karena kepala daerah dipilih dan diangkat oleh DPRD kemudian memberikan laporan

perang tanggungjawab pemerintahan daerah kepada DPRD. Hal ini menyebabkan kepala daerah harus tunduk langgeng selama lima tahun. Padahal kedudukan dan peranan kepala daerah dalam otonomi daerah sangat menentukan keberhasilan pemerintah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Dengan demikian telah terjadi perubahan politik ketatanegaraan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu dipahami sebagai upaya untuk menjadikan pemerintah daerah basis penyelenggaraan pemerintahan negara. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI. Prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis diatur dalam Pasal 18 Ayat (2), (3), (4) dan (6), Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang disebutkan sebagai berikut:

(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten , dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

(4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam melaksanakan asas otonomi berpeluang melaksanakan kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan dan peran serta dalam pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup ditengah masyarakat.

Setiap pemerintahan daerah memiliki dewan perwakilan rakyat daerah sebagai pencerminan asas perwakilan sebagai unsur dari pemerintahan daerah yang bertugas sebagai badan legislasi daerah, melakukan kontrol atau pengawasan pelaksanaan pemerintah daerah dan menetapkan arah kebijakan dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Menurut C.F. Strong essensi dari demokrasi tidak dipisahkan dengan rakyat dan kedaulatan rakyat, yang disebutkan sebagai berikut:

“ By democracy in this sense we there fore mean a system of goverment in which the majority of the grown members of a political community participate throught a method of representation which secures that the government is ultimaty responsible for its actions to that majority. In a nother words , the contemporary

constitutional state must be based on system of democratic representation which guarantees the sovereignty of the people⁸⁵.

(Dalam pengertian ini demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota-anggota masyarakatnya berpartisipasi dalam politik melalui suatu metoda perwakilan yang menjamin pemerintah bertanggungjawab atas tugas-tugasnya terhadap masyarakat. Dengan kata lain, secara kontemporer Negara konstitusional harus didasarkan pada suatu system demokrasi perwakilan yang dikenal dengan kedaulatan rakyat).

Pendapat dari CF Strong di atas, demokrasi dapat dilaksanakan secara normatif bila telah memenuhi unsur-unsur seperti dikemukakan oleh A.Dahl dalam Juanda H⁸⁶, sebagai berikut :

1. ***Freedom to form and joint organization*** (Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan);
2. ***Freedom of expression*** (Ada kebebasan menyatakan pendapat);
3. ***The right to vote*** (Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara);
4. ***Eligibility to public office*** (Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan Negara);
5. ***The right of polical leaders to compete for support and voter*** (Ada hak bagi pemimpin politik berkampanya untuk memperoleh dukungan atau suara);
6. ***Alternatif sources of information*** (Terdapat beberapa sumber informasi);
7. ***Free and fair elections*** (Adanya pemilihan yang jujur dan bebas);
8. ***Institutions for making government politics depend on votes and other expressions of preference*** (Lembaga-lembaga yang membuat ebijaksanaan bergantung kepada pemilih).

⁸⁵ C.F. Strong, 1966, *Modern Political Constitusinal* , Sidgwick & Jackson Limited London , E.L.B.S Edition First Published, p.13.

⁸⁶ A.Dahl dalam Juanda H. *Op.Cit*, hal..82-83.

Sigmund Neumann dalam Juanda H.⁸⁷, memberikan unsur-unsur demokrasi menjadi enam unsur pokok, yaitu:

1. Kedaulatan nasional di tangan rakyat ;
2. Memilih alternatif dengan bebas;
3. Kepemimpinan yang dipilih secara demokratis ;
4. ***Rule of law***;
5. Adanya partai-partai politik; dan
6. Kemajemukan (***pluralisme***).

Berdasarkan pendapat beberapa para sarjana, menyebutkan demokrasi mengandung prinsip-prinsip dan nilai-nilai dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersifat prosedural dan substantial. Demokrasi yang bersifat prosedural, yang menekankan pada unsur-unsur atau syarat-syarat Negara demokratis dan demokrasi substantial, yang menekankan pada nilai-nilai moral pelaksanaan demokrasi.

Demokrasi yang memiliki prinsip yang bersifat prosedural seperti yang dikemukakan oleh A.Dahl dan Sigmund Neumann, sedangkan demokrasi yang substantial seharusnya merupakan pedoman bagi seluruh rakyat serta bagi pimpinan penyelenggara pemerintahan negara yang patut diteladani dalam setiap tindakan pemerintahan. Demokrasi yang memiliki prinsip yang bersifat substantial dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Penyelesaian perselisihan diselesaikan secara damai. Dalam setiap komunitas masyarakat tentunya akan terjadi gesekan-gesekan konflik sosial antara sesama individu dalam masyarakat, antara kelompok dengan kelompok atau antara masyarakat dengan pemerintah akibat dari tindakan pemerintah yang dirasakan dapat merugikan kepentingan masyarakat. Untuk dapat menyelesaikan permasalahan konflik sosial itu,

⁸⁷ Sigmund Neumann dalam Juanda H. ***Ibid***, hal..83.

diupayakan dilaksanakan secara kekeluargaan dengan asas musyawarah mufakat, yaitu duduk bersamasama membahas permasalahan dengan menggunakan pola berpikir akal sehat yang rasional sehingga ditemukan penyelesaian bersama yang bersifat *win win solution*. Begitu pula antara masyarakat dengan pemerintah dilakukan melalui pendekatan dengan tokoh-tokoh masyarakat, sehingga pemerintah mampu untuk melindungi dan mengayomi masyarakat.

2. Mengakui dan menganggap wajar adanya beda pendapat dan keanekaragaman. Kebebasan berbicara mengeluarkan pendapat dalam suatu sistem demokrasi sangat dihargai. Oleh karena itu tentu akan ada perbedaan pendapat satu dengan yang lainnya. Dalam konsep keanekaragaman merupakan khasanah kekayaan yang tiada ternilai. Dengan perbedaan pendapat tersebut, maka akan ditemukan pendapat yang merupakan buah pemikiran yang sebenarnya.
3. Pergantian kepemimpinan secara teratur dan damai. Dalam setiap negara demokrasi, pergantian kepemimpinan dilaksanakan secara teratur untuk mencegah terjadi kepemimpinan yang obsolutisme dan autoriter. Dengan demikian perlu dilakukan pergantian kepemimpinan secara teratur dan dilakukan secara damai yang berdasarkan dengan ketentuan peraturan–perundangan yang berlaku.
4. Membatasi bahkan menghilangkan pemakaian kekerasan. Kekerasan merupakan tindakan pemerintahan demokratis yang tidak terpuji. Pemerintahan demokratis menjamin kebebasan dalam melakukan penilaian pemerintah, sehingga cenderung perlakuan masyarakat melakukan tindakan-tindakan anarkhis. Dengan demikian, maka tindakan pemerintah sepatutnya membatasi serta bahkan menghilangkan tindakan kekerasan.

5. Bersama-sama menjamin tegaknya keadilan. Keadilan merupakan nilai yang diwujudkan bagi Negara demokrasi untuk menegakkan hukum. Demokrasi tanpa hukum mengakibatkan tidak akan berjalan, sebaliknya hukum tanpa demokrasi akan tidak bermakna. Dengan demikian antara demokrasi dan hukum agar diupayakan berjalan saling terkait dalam negara yang menjunjung supremasi hukum dan pemerintahan demokrasi.

Munir Fudy⁸⁸, mengemukakan demokrasi substansial yang menekankan nilai-nilai sebagai berikut berikut :

1. Nilai kesetaraan (*equalitisme*).
2. Nilai penghargaan terhadap hak-hak asasi;
3. Nilai perlindungan (*protection*);
4. Nilai keberagaman (*pluralisme*);
5. Nilai keadilan;
6. Nilai toleransi;
7. Nilai kemanusiaan;
8. Nilai ketertiban;
9. Nilai penghormatan terhadap orang lain;
10. Nilai kebebasan;
11. Nilai penghargaan terhadap kepemilikan;
12. Nilai tanggungjawab;
13. Nilai kebersamaan; dan
14. Nilai kemakmuran.

Menurut A. Ubaedillah dan Abdul Rozak dalam Munir Fudy⁸⁹, menyebutkan suatu pemerintahan yang demokratis merupakan tata kehidupan masyarakat demokratis, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Penghormatan terhadap pluralisme dalam masyarakat;

⁸⁸ Munir Fuady, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika aditama, Bandung, hal. 16-17.

⁸⁹ Munir Fuady, *Ibid*, hal. 13-14.

- b. Semangat musyawarah dalam mencapai suatu putusan tertentu;
- c. Cara yang diambil haruslah selaras dengan tujuan yang hendak dicapai;
- d. Norma kejujuran dalam mufakat;
- e. Norma kebebasan, persamaan hak, dan kesamaan perlakuan diantara anggota masyarakat; dan
- f. Toleransi terhadap prinsip coba dan salah (*trial and error*) dalam mempraktekkan demokrasi.

Konsep pemerintahan yang demokrasi adanya persamaan kedudukan diantara warga masyarakat dalam hukum dan pemerintahan. Kedudukan persamaan bagi warga masyarakat oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijamin dalam Pasal 27 Ayat (1), yang menentukan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu tanpa ada kecualinya.

Prinsip persamaan didalam hukum dan pemerintahan merupakan substansi demokrasi yang patut diberlakukan secara wajar dalam pemerintahan demokrasi. Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dari suatu warga masyarakat dengan hak-hak minoritas yang sering tertindas dari golongan mayoritas. Sesuai dengan pemerintahan demokratis golongan minoritas mempunyai hak yang sama didalam pemerintahan, sedangkan sebagai penguasa pemerintahan dari golongan mayoritas tanpa mengikutsertakan dari golongan minoritas. Disatu sisi konsep politik dan kemanusiaan mendudukan setiap individu diperlakukan sama dalam warga masyarakat tanpa membedakan dari suku, agama, gender dan lain-lain. Perlakuan mempertahankan persamaan hak bagi golongan minoritas dalam konsep pemerintahan oleh mayoritas dilakukan dalam pemerintah yang demokratis.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai wujud dari demokrasi dilaksanakan dengan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Konsepsi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai demokratis dengan memberikan kewenangan urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Kewenangan yang menjadi urusan pemerintahan daerah yang menjadi urusan rumah tangga sendiri daerah. Dalam implementasinya dilaksanakan atas kebebasan, kemandirian serta prakarsa daerah sendiri sebagai upaya partisipasi masyarakat sesuai dengan keadaan dan potensi daerah serta kebutuhan masyarakat.

Menurut Soemitri dalam M.R.Khairul Muluk⁹⁰ mengatakan bahwa undang-undang tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur sebaik-baiknya tentang otonomi dan *medebewind*. Urusan-urusan yang diserahkan kepada daerah-daerah adalah dalam bidang yang tidak masuk kepentingan umum yang diurus oleh pemerintah pusat karena telah diatur dalam peraturan tersendiri dan urusan sisa yang tidak diperinci menjadi urusan daerah otonom .

Pemerintahan daerah sebagai daerah otonom, mempunyai kewenangan didalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis sesuai dengan penjabaran Undang-Undang Dasar 1945, bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip permusyawaratan atau demokrasi. Pemerintahan daerah berhak mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Menurut Bagir Manan⁹¹ , menyatakan hubungan pusat dan daerah dalam kerangka demokrasi sesuai dengan prinsip desentralisasi sebagai berikut :

⁹⁰ Soemitro dalam M.R.Khairul Muluk, *Op.Cit.* hal. 134.

⁹¹ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Penerbit Sinar Harapan Jakarta, hal..24,

1. Permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Dalam pemerintahan daerah diselenggarakan oleh rakyat daerah sehingga penyelenggaraan pemerintah daerah bersifat demokratis yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat di daerah dan asas permusyawaratan perwakilan. Sistem pemerintahan daerah dilaksanakan sesuai dengan perwakilan dalam badan perwakilan pada provinsi, kabupaten dan kota yang melakukan pemilihan kepala daerah .
2. Pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli. Penyelenggaraan pemerintah pusat dan daerah tidak boleh membongkar susunan dan struktur asli pemerintahan masyarakat bangsa indonesia tapi harus memelihara dan mngembangkannya. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya sangat jelas disebutkan bahwa daerah-daerah yang memiliki susunan asli yaitu bekas-bekas daerah swapraja dijadikan daerah istimewa dengan mengembangkannya menjadi pemerintahan daerah yang demokratis dan modern. Begitu juga dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan-kesatuan masyarakat adat tersebut juga harus dihormati statusnya selanjutnya dikembangkan menjadi satuan pemerintahan modern berdasarkan demokrasi.
3. Kebhinekaan. Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah harus berdasarkan kebhinekaan sesuai dengan semboyan "Bhineka Tunggal Ika". Bhineka artinya keragaman yaitu perbedaaan budaya, adat istiadat, agama, suku, dan ras yang dimiliki bangsa indonesia. Keragaman inilah yang menjadi dasar persatuan, bukan persatuan untuk menjaga keragaman. Prinsip kebhinekaan tersebut ditegaskan dalam penyelenggaraan

pemerintahan daerah dengan cara menghormati, mengakui, dan mengembangkan susunan asli pemerintahan bangsa indonesia.

4. Negara Hukum. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaats*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Kemudian dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menjelaskan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan prinsip musyawarah/demokrasi. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan hukum dan demokrasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mempergunakan prinsip hukum dan demokrasi menimbulkan distribusi kewenangan sesuai dengan prinsip keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Prinsip keadilan dan kesejahteraan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban untuk mewujudkan, yang disebabkan adanya tugas, wewenang dan tanggungjawab. Kewenangan yang bersifat pelayanan sosial dan perorangan diberikan kewenangan pada pemerintahan daerah, sedangkan yang bersifat kebijakan nasional diserahkan kewenangan kepada pemerintahan pusat.

BAB

IV

FUNGSI KEPALA DAERAH MENURUT KAIDAH / NORMA-NORMA OTONOMI DAERAH

4.1. Kaidah/Norma Mengatur dan Mengurus menurut Desentralisasi

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang- Undang Dasar 1945, maka kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan yang melibatkan keterlibatan berbagai pihak dalam suatu daerah berdasarkan aspirasi masyarakat daerah, maka urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintahan pusat diserahkan sebagian kepada pemerintahan daerah untuk diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri. Penyerahan urusan

pemerintahan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya disebut dengan desentralisasi.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. Prinsip kewenangan negara kesatuan tidak sama antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Kewenangan hanya dimiliki oleh pemerintahan pusat, sedangkan kewenangan pemerintahan daerah setelah diserahkan oleh pemerintah pusat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Moh Kusnadi dan B. Saragih⁹², kewenangan atau kekuasaan yang ada pada pemerintahan daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas. Kewenangan urusan pemerintah yang diserahkan sebagian kepada pihak lain untuk dilaksanakan, menurut Irawan Soejito disebut dengan desentralisasi baik desentralisasi teritorial maupun desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri, yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari golongan-golongan penduduk, yang biasanya terbatas dalam suatu wilayah tertentu yang mereka tinggal bersama. Sedangkan teritorial fungsional adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah negara atau daerah dalam penyelenggaraannya dipercayakan kepada suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.⁹³

Desentralisasi teritorial yang dimaksud oleh Irawan Soejito merupakan desentralisasi yang pelaksanaannya dilaksanakan dalam suatu wilayah atau daerah, yang penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi

⁹² Moh Kusnadi dan B. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal. 108.

⁹³ Irawan Soejito, 1990, *Hubungan pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 29-30.

fungsional yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah kepada suatu badan tertentu yang memiliki kegiatan secara khusus dalam bidang urusan pemerintahan untuk meningkatkan kehidupan masyarakat. Desentralisasi teritorial maupun fungsional dalam undang-undang pemerintahan daerah hanya dikenal dengan istilah desentralisasi. R. Joeniarto⁹⁴, mengemukakan desentralisasi merupakan pemberian wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa, desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.⁹⁵

Desentralisasi mengandung arti yang berkaitan dengan adanya pembagian wilayah negara menjadi daerah otonom, pembentukan pemerintahan otonom dan penyerahan wewenang urusan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus kepada daerah otonom. Dalam berbagai undang-undang tentang pemerintahan daerah diantaranya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang

Penulis kutip tentang pengertian desentralisasi, dan dinyatakan sebagai berikut :

⁹⁴ R.Joeniarto,1992, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, hal..15.

⁹⁵ Philipus M. Hadjon, dkk, *Op.Cit.*, hal.111.

1. Desentralisasi menurut Pasal 1 huruf (b) Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, diberikan pengertian desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.
2. Desentralisasi menurut Pasal 1 huruf (e) Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diberikan pengertian desentralisasi adalah penyerahan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Desentralisasi menurut Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi dari ketiga undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut, pada intinya menekankan adanya penyerahan wewenang urusan pemerintah dari pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan untuk menjadi urusan rumah tangga daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian maka desentralisasi dalam perwujudannya otonomi daerah yang menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya

dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Dengan demikian daerah mempunyai wewenang membuat kebijakan-kebijakan daerah untuk melayani, melindungi, meningkatkan peran serta serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Disamping otonomi seluas-luasnya dilaksanakan juga otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Otonomi nyata menurut pendapat Soehino⁹⁶, dinyatakan bahwa suatu prinsip untuk menangani pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, sedangkan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Penyelenggaraan desentralisasi dalam otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan dan kepentingan daerah serta aspirasi masyarakat yang berkembang untuk menjaga dan memelihara keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah yang dilakukan melalui pelimpahan berbagai jenis kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi dalam daerah otonom berada diluar hierarkhis dari hubungan pemerintahan pusat. Kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah, yaitu kewenangan yang diatur dalam perundang-undangan, kecuali kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat karena karakter dan sifatnya bersifat nasional. Kewenangan yang terpusat pada pemerintah negara merupakan ciri dari suatu negara kesatuan.

⁹⁶ Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Pengaturan Mengenai Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, BPEE , Yogyakarta, hal.127-128 (selanjutnya disebut Soehino II).

Ciri dari Negara kesatuan oleh C.F.Strong dinyatakan sebagai berikut :

"The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state dose not admint of any other law making body than the central one"⁹⁷ (Ciri dari Negara Kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengalami adanya badan legislatif lain, selain legislatif pusat).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang dikaitkan dengan otonomi daerah didasarkan atas luas wilayah serta menggunakan asas kewilayahan, yaitu daerah merupakan wilayah pusat dan pusat merupakan pusatnya daerah. Dengan demikian kewenangan atau kekuasaan berada pada pemerintahan pusat sebagai pelaksanaan asas kewilayahan, maka pemerintah pusat dapat menyerahkan kewenangannya kepada pemerintahan daerah.

Lebihlanjut C.F Strong menyatakan: ***"The two essential qualities of unitary state may there for be said ; (1) the supremacy of the central parliament and (2) the absence of subsdiary sovereign bodie"***.⁹⁸ (dua ciri yang mutlak melekat pada suatu Negara kesatuan; (1) adanya supremacy dan dewan perwakilan pusat dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulatan).

Berdasarkan ciri negara kesatuan yang disebutkan oleh C.F Strong, menurut hemat Penulis penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan diselenggarakan oleh pemerintahan pusat yang dapat pelaksanaanya oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah dilaksanakan atas putusan

⁹⁷ C.F.Strong, *Op.Cit.* p.84.

⁹⁸ C.F.Strong, *Ibid.*

dari badan perwakilan pusat dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat yang berdaulat. Bentuk keputusan yang diberikan kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai penyerahan sebagian atau keseluruhan kewewangan pemerintah pusat diatur dalam bentuk ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia penyerahan atau pelimpahan kewenangan urusan pemerintahan diatur oleh undang-undang tentang pemerintahan daerah berupa produk undang-undang yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat pusat sebagai badan legislatif. Salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam tujuan otonomi daerah yakni, pelaksanaan pembangunan dan layanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.⁹⁹

Adapun tujuan kebijakan otonomi daerah menurut Joko Widodo antara lain sebagai berikut:¹⁰⁰

1. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintah daerah.
2. Pemberdayaan masyarakat dan daerah.
3. Peningkatan kualitas layanan masyarakat.
4. Peningkatan kesejahteraan, keadilan, dan pemerataan.
5. Terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik.
6. Terbebasnya praktek penyelenggaraan pemerintahan dari malpraktek, baik berupa korupsi, kolusi maupun nepotisme.

Dalam melaksanakan otonomi daerah yang dimaknai *delegatie of authority and responsibility* yang menjadi ukuran adalah kewenangan dan tanggungjawab dalam membuat dan mengambil keputusan sendiri yang sesuai dengan situasi, kondisi, kebutuhan dan

⁹⁹ HAW Widjaja I, *Op.Cit* hal..208

¹⁰⁰ Joko Widodo, 2008, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayu Media Publishing, Malang, hal..6

permasalahan yang terjadi di daerah. Oleh karena itu, menurut pendapat J.Wajong¹⁰¹, mengemukakan hakekat otonomi daerah mengandung makna yaitu mengatur dan mengurus. Mengatur bersifat legislatif dan mengurus bersifat eksekutif. Hak otonomi memberikan kepercayaan yang besar berupa kebebasan (*zelfstandigheid*) untuk melakukan kegiatan di daerah. Hak kebebasan atau *zelfstandigheid* merupakan dasar otonomi namun tidak bermakna kemerdekaan atau *onafhankelijkheid* terhadap pemerintah pusat, sehingga pemerintah pusat berkewajiban untuk melakukan pengawasan menurut ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dan pengawasan oleh kepala daerah sebagai wakil pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah kabupaten dan/atau kota.

Tujuan dilakukan pengawasan, untuk menjamin susunan dan jalanya pemerintahan yang baik dan kegiatan pemerintahan negara yang dilaksanakan kepada pemerintahan daerah. Sedangkan tujuan diadakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya local dan memperhatikan potensi dan keragaman daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Tahun 1945 mengamanatkan bahwa daerah provinsi dan kabupaten/kota adalah daerah otonom. Oleh karena itu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pada Pasal 1 disebutkan sebagai berikut :

”Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah

¹⁰¹ J.Wajong, 1975, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta, hal.88

secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”

Substansi dari rumusan Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, bahwa dalam melaksanakan otonomi daerah berpeluang untuk menyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan (*self government*) sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi di daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, memberikan pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakat.

Berdasarkan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/ MPR/1998, maka pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan pengaturan otonomi daerah dalam bentuk ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagai bentuk pengaturan otonomi daerah setelah reformasi di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan.

Penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah, menurut Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah , diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) adalah kewenangan seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal , agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain seperti termuat dalam Pasal 7 Ayat (2) meliputi perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga

perekonomian negara, pembinaan daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom sesuai dengan Pasal 9 Ayat (1) mencakup kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa kewenangan yang bersifat lintas kabupaten dan kota seperti kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan. Sedangkan kewenangan bidang pemerintahan tertentu meliputi; perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia, potensi, dan penelitian yang mencakup wilayah provinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman, dan perencanaan tata ruang provinsi.

Kewenangan provinsi lainnya dapat melaksanakan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Kewenangan provinsi dapat dikelompokkan dalam berbagai bidang sebagai berikut :¹⁰²

1. Bidang Pertanian.
2. Bidang Kelautan.
3. Bidang Pertambangan dan Energi.
4. Bidang Kehutanan dan Perkebunan.
5. Perindustrian dan Perdagangan.
6. Bidang Perkoperasian.
7. Bidang Penanaman Modal.
8. Bidang Ketanagakerjaan.

¹⁰² Dadang Solihin dan Putut Maharyudi, *Op,Cit*.hal.51.

9. Bidang Kesehatan.
10. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan.
11. Bidang Sosial.
12. Bidang Penataan Ruang.
13. Bidang Pemukiman.
14. Bidang Pekerjaan Umum.
15. Bidang Perhubungan.
16. Bidang Lingkungan Hidup.
17. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik.
18. Bidang Pengembangan Otonomi Daerah.
19. Bidang Pertimbangan Keuangan.
20. Bidang Hukum dan Perundang-Undangan.

Kewenangan pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota menurut Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi sesuai dengan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi , daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pada masing daerah provinsi, kabupaten dan kota dibentuk pemerintah daerah. Sesuai dengan Pasal 14 Ayat (2), pemerintah daerah terdiri atas Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya. Setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut dengan Gubernur, kepala daerah kabupaten disebut dengan Bupati dan kepala daerah kota disebut dengan Walikota.

Keberadaan fungsi Kepala daerah sesuai dengan desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan mampu dan memahami perubahan yang terjadi secara cepat untuk mengaktualisasikan kewenangan mengatur dalam menyusun, menetapkan dan mengesahkan peraturan daerah serta kebijakan lainnya dalam melayani masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam kewenangan mengurus terkait dengan langsung dengan urusan yang benar-benar dibutuhkan oleh daerah sesuai dengan potensi dan kekhususan daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah yang berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hanya berlangsung kurang lebih lima tahun diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa penyelenggara pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah menurut Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perangkat daerah sesuai dengan Pasal 120 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah perangkat daerah provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, sedangkan bagi perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilaksanakan lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Setiap pemerintah daerah memiliki kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah baik yang berfungsi sebagai kepala daerah otonom maupun sebagai kepala daerah wilayah yang bersifat administratif. Kepala daerah dalam melaksanakan desentralisasi yang diwujudkan dengan otonomi daerah sebagai kepala daerah otonom. Kepala daerah sebagai kepala daerah otonom berkedudukan sebagai perangkat daerah otonom yang mempunyai tugas pokok sebagai berikut :¹⁰³

- a. memimpin jalannya pemerintahan daerah;
- b. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan;
- c. dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui peraturan daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- d. dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah sebagai kebijakan daerah; dan menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan peraturan daerah atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 , Pasal 25 dinyatakan bahwa tugas dan wewenang kepala daerah :

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- c. Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;

¹⁰³ J.Kaloh ,2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah,Pola kegiatan,kekuasaan, dan prilaku kepala daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, , hal. 38.

- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan ;dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut hemat Penulis, bahwa kepala daerah sebagai kepala daerah otonom dalam otonomi daerah untuk melaksanakan fungsi mengatur yaitu menetapkan peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi,kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah mengatur substansi bagi kepentingan daerah yang berisi norma-norma perintah dan larangan. Norma perintah dimaksud adalah perbuatan-perbuatan yang semestinya harus dilakukan oleh masyarakat, sedangkan norma larangan yaitu perbuatan-perbuatan yang tidak boleh dilakukan oleh masyarakat. Norma perintah dan larangan merupakan norma wajib bagi masyarakat daerah dalam rangka kepala daerah mengatur urusan bidang pemerintahan untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.

Fungsi mengurus berkaitan penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan oleh kepala daerah adalah segala tindakan-tindakan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam bentuk peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah serta keputusan bersama antara kepala daerah dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam penyusunan peraturan daerah maupun peraturan, keputusan kepala dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.Bertentangan dengan kepentingan umum dimaksudkan adalah yang berakibat terganggunya pelayanan umum dan

ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Dengan demikian peraturan daerah merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing.

Kepala daerah dalam melaksanakan fungsi untuk mengatur dan mengurus dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkaitan dengan penyerahan urusan kewenangan dari urusan pemerintah pusat yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yakni urusan wajib dan pilihan.¹⁰⁴

Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara, antara lain perlindungan hal konstitusional; (1).perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman, dan ketertiban umum dalam kerangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, (2), dan pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. Urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah.

Kewenangan pemerintahan daerah provinsi yang menjadi urusan wajib sesuai dengan Pasal 13 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatn, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;

¹⁰⁴ HAW.Widjaja,2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi,UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2005,hal. 164-165 (selanjutnya disebut dengan HAW Widjaja II).

- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten /kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan ;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangundangan.

Kewenangan pemerintahan daerah yang bersifat wajib untuk kabupaten / kota sesuai dengan Pasal 14 Ayat (1) meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten /kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;

- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan ;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan sesuai dengan Pasal 14 Ayat (2), meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Sesuai dengan penjelasan Pasal 14 Ayat (2), urusan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.

Pelaksanaan urusan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, urusan pembagian pemerintah daerah yang menjadi kewenangannya terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintah yang bersifat wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah

provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan pemerintah yang bersifat wajib yang merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan Pasal 7 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, meliputi :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan;
- h. kepemudaan dan olahraga;
- i. penanaman modal;
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil;
- l. ketenagakerjaan;
- m. ketahanan pangan;
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanian;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;

- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. sosial;
- w. kebudayaan;
- x. statistik;
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan.

Pembagian urusan pemerintahan yang bersifat pilihan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten kota sesuai dengan Pasal 7 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota meliputi :

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pertanian;
- c. kehutanan;
- d. energi dan sumber daya mineral;
- e. pariwisata;
- f. industri;
- g. perdagangan; dan
- h. ketransmigrasian.

Kepala daerah dalam melaksanakan fungsi pemimpin daerah sebagai kepala daerah otonom dalam melaksanakan desentralisasi pemerintah daerah yang diwujudkan dalam otonomi daerah, berkewajiban untuk mewujudkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berasal dari pemerintah yang terdiri dari urusan wajib dan pilihan yang berdasarkan asas otonomi, sebagai hak mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah dibuat peraturan

daerah. Peraturan daerah merupakan payung hukum tertinggi dalam mengatur urusan pemerintahan bagi daerah.

Penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah oleh kepala daerah dalam mengurus pemerintahan daerah, melaksanakan dan menjabarkan lebih lanjut peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah . Peraturan kepala daerah dan/ atau keputusan kepala daerah sebagai landasan urusan pemerintahan pada kegiatan kepala daerah dalam pemerintah daerah yang menjadi urusan daerah yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan dan/atau keputusan kepala daerah, dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, perda dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pemerintah daerah wajib menyebarkan peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lebaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Kepala daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, maka kepala daerah di dalam melaksanakan kegiatan dan program sesuai dengan rencana kegiatan pembangunan daerah selama satu tahun, maka kepala daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban pelaksanaan akhir pemerintahan daerah pada akhir tahun anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan pencerminan rakyat di daerah serta unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki hubungan kemitraaan dan bertanggungjawab bersama-sama dengan kepala daerah untuk mewujudkan masyarakat daerahnya mencapai kesejahteraan masyarakat. Kepala daerah sebagai kepala pemerintah dalam merealisasi rencana kerja pembangunan daerah yang didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disusun berdasarkan atas urusan pemerintah daerah wajib dan

pilihan yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah yang disetujui oleh DPRD sebagai wakil rakyat sesuai dengan kedaulatan rakyat serta disahkan oleh kepala daerah. Dalam pelaksanaan peraturan daerah oleh kepala daerah dalam bentuk peraturan kepala daerah maupun keputusan kepala daerah.

4.2. Kaidah/Norma Mengatur dan Mengurus menurut Tugas Pembantuan

Penyelenggaraan tugas pembantuan yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 huruf (d), menyebutkan bahwa tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintahan Daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tugas pembantuan diatur dalam Pasal 1 huruf (g) , yang dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada Daerah dan Desa dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tugas pembantuan termuat dalam Pasal 1 angka (9), yang disebutkan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan /atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Perumusan pengertian ketiga Undang-Undang tersebut mengenai pemerintahan daerah, tugas pembantuan masih terjadi

perbedaan. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdapat adanya kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak adanya perumusan untuk mempertanggungjawabkan dari yang menugaskan. Namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dalam Pasal 1 angka (11), disebutkan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten, atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Menurut penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, pemberian tugas pembantuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas. Pemberian tugas pembantuan penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum serta bertujuan memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan. Serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Menurut pendapat B.Hestu Cipto Handoyo¹⁰⁵, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak menyertakan aspek pertanggungjawaban dalam merumuskan pengertian tugas pembantuan karena tugas pembantuan sebenarnya merupakan uji coba untuk melakukan penyerahan secara penuh urusan-urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian

¹⁰⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hal.3007.

Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Pasal ini menyatakan:

(1) Urusan pemerintahan selain yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) yang penyelenggaraannya oleh Pemerintah ditugaskan penyelenggaraannya kepada pemerintahan daerah berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan daerah yang bersangkutan apabila pemerintahan daerah telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.

(2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi yang penyelenggaraannya ditugaskan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersangkutan apabila pemerintahan daerah kabupaten/kota telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.

(3) Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana diatur pada ayat (1) dan ayat (2) disertai dengan perangkat daerah, pembiayaan, dan sarana atau prasarana yang diperlukan.

(4) Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diprioritaskan bagi urusan pemerintahan yang berdampak lokal dan/atau lebih berhasilguna serta berdayaguna apabila penyelenggaraannya diserahkan kepada pemerintahan daerah yang bersangkutan.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyerahan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan presiden.

Tugas pembantuan yang pelaksanaannya dilaksanakan pemerintah daerah pada prinsipnya melaksanakan kewenangan

daerah dalam menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan dari pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya melalui penugasan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemberi tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa.

Amrah Muslimin dalam Pipin Syarifin dan Dedah Juabedah menyebutkan sebagai berikut:

”Kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelf uitvoering*) atas biaya dan tanggungjawab terakhir dari pemerintah tingkat atas yang bersangkutan”¹⁰⁶

Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah¹⁰⁷, menyebutkan bahwa ada wewenang penyerahan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dilakukan penyerahan melalui dua jenis penyerahan yakni, (1) penyerahan penuh, artinya baik mengenai asas-asasnya, prinsip-prinsip dan tata cara melaksanakan kewajiban bidang urusan (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semua kepada daerah (hak otonomi). Hak otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, dan (2) penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai cara melaksanakan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri (tugas pembantuan). Tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

¹⁰⁶ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Op.Cit*, hal. 103.

¹⁰⁷ *Ibid.* hal.104.

Prinsip tugas pembantuan diperlukan karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya, sehingga beberapa urusan masih menjadi urusan pemerintah pusat. Urusan pemerintah pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah masih menjadi wewenang dan tanggungjawab atas dasar dekonsentrasi, karena terbatasnya perangkat pemerintah pusat di daerah. Urusan-urusan pemerintah yang dilimpahkan dalam rangka tugas pembantuan antara lain: urusan-urusan teknis tertentu, proyek khusus dan lain- lain dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui dinas-dinas daerah. Begitu pula pelimpahan dari pemerintah daerah tingkat atau provinsi kepada aparat pemerintah daerah tingkat II kabupaten/kota.

Sjachran Basah dalam Pipin Syarifin¹⁰⁸, menyebutkan pada hakikatnya asas tugas pembantuan (*medebewind*) adalah menjalankan ketentuan-ketentuan yang lebih tinggi tingkat derajatnya dari pihak-pihak lain secara bebas. Bebas dalam arti bahwa terdapat kemungkinan untuk mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkat derajatnya, supaya sesuai dengan keadaan nyata di daerah-daerah sendiri.

Penyelenggaraan tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang memberi penugasan. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan,

¹⁰⁸ *Ibid.* hal.104 -105.

pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

R.Joeniarto, berpendapat bahwa penyelenggaraan tugas pembantuan pada pemerintah daerah, hanya ikut membantu dalam penyelenggaraannya saja. Meskipun demikian ini hendaknya jangan diartikan sempit, walaupun terbatas dalam penyelenggaraan saja, wewenang mengatur dan mengurus tugas pembantuan ini dapat mempunyai arti yang besar. Pemerintah lokal yang bersangkutan dapat juga mempunyai inisiatif sendiri. Oleh karena itu tugas pembantuan pada hakekatnya tidak lain merupakan tugas rumah tangga sendiri.¹⁰⁹

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pasal 1 Angka 10, tugas pembantuan disebutkan sebagai berikut:

”Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjaabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan”

Rumusan tugas pembantuan dalam pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa peran serta masyarakat daerah/desa mempengaruhi keberhasilan tugas dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan dibidang tertentu. Penyelenggaraan tugas pembantuan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dinyatakan dalam Pasal 35 Ayat (1),(2) dan (3) sebagai berikut :

¹⁰⁹ R.Joeniarto, *Op.Cit.* hal. 18

- 1) Pemerintah dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan.
- 2) Pemerintah provinsi dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah provinsi.
- 3) Pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan kabupaten/kota.

Dalam rumusan Pasal 36 Ayat (1),(2) dan (3), pada intinya menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota atau pemerintahan desa merupakan urusan diluar 6 (enam) urusan yang bersifat mutlak ditetapkan sebagai sebagai urusan pemerintah, sedangkan pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota atau pemerintah desa dan pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa sebagai urusan pemerintahan sesuai peraturan perundang-undangan. Urusan ke 6 (enam) dari urusan tersebut meliputi : politik luar negeri, pertahanan, kemanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Sedangkan peraturan perundangundangan dimaksud sesuai dengan penjelasan Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas pembantuan adalah Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan /atau desa meliputi sebagian tugas-tugas pemerintahan yang dilandasi efsiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Tugas pembantuan dari pemerintah kepada pemerintah provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota atau/dan desa

meliputi tugas-tugas provinsi bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu termasuk sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota, sedangkan sebagai wilayah administrasi mencakup sebagian tugas dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. Tugas pembantuan dari kabupaten/kota kepada desa mencakup tugas-tugas kabupaten/kota dibidang pemerintahan yang menjadi wewenang kabupaten/kota termasuk tugas-tugas wajib dilaksanakan oleh kabupaten meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas pembantuan pada pasal 35 Ayat (1),(2) dan (3) dinyatakan bahwa pemerintah dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan. Begitu pula pemerintah provinsi memberikan tugas kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan provinsi. Sedangkan pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan kabupaten/kota.

Perimbangan keuangan antara pusat dan pemerintah daerah dalam pendanaan tugas pembantuan merupakan bagian anggaran kementerian/lembaga yang dialokasikan untuk daerah provinsi atau kabupaten, dan/atau desa sesuai dengan beban dan jenis penugasan yang diberikan dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Pendanaan tugas pembantuan dari pemerintah kepada pemerintah desa hanya

dapat dilakukan untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan tertentu setelah mendapat persetujuan dari Presiden.

Penyelenggaraan tugas pembantuan berdasarkan pasal 37 Ayat (1),(2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan disebutkan pemerintah menjabarkan dalam bentuk program dan kegiatan kementerian/lembaga yang sudah ditetapkan dalam rencana kerja kementerian/lembaga (Renja-KL) yang mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP), untuk selanjutnya ditugaskan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan pemerintah provinsi yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) provinsi yang mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) provinsi. Sedangkan urusan yang dapat ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan pemerintah kabupaten/kota yang sudah ditetapkan dalam Renja SKPD kabupaten/kota yang mengacu pada RKPD kabupaten/kota.

Kepala daerah dalam penyelenggaraan tugas pembantuan dari pemerintah kepada pemerintah daerah sesuai pasal 42 Ayat (1), (2) dan (3), kepala daerah melakukan sinkronisasi dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, penyiapan perangkat daerah yang akan melaksanakan program dan kegiatan tugas pembantuan, dan melakukan koordinasi, pengendalian, pembinaan, pengawasan, dan pelaporan. Kepala daerah provinsi, kabupaten/kota membuat tim koordinasi yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah provinsi, kabupaten/kota yang berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri, serta memberitahukan kepada DPRD. Bagi kepala daerah provinsi memberitahukan kepada DPRD provinsi sedangkan kepala daerah kabupaten/kota memberitahukan kepada DPRD kabupaten/kota.

Dalam rangka melaksanakan tugas pembantuan menurut Pasal 207 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Pembiayaan merupakan dana tugas pembantuan diatur dalam Pasal 1 angka 27 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang berunyi sebagai berikut :

”Dana Tugas pembantuan adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh Daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka tugas pembantuan”

Menurut Pasal 20 Ayat (2), (3) serta Pasal 207 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 angka (27), Pasal 4 ayat (3) dan (4) serta Pasal 108, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dinyatakan bahwa tugas pembantuan telah diatur secara jelas, tegas dan rinci merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten, daerah kota dan desa, yang disertai dengan sarana dan prasarana, sumber daya manusia yang harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh yang menugaskannya. Menurut Pasal 59 Ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan menyatakan bahwa, pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Sedangkan aspek Akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca , catatan atas laporan keuangan dan laporan barang. Kepala daerah sebagai perangkat pemerintah daerah dalam penyelenggara pemerintahan daerah melaksanakan tugas

pembantuan yang diberikan dari pemerintah tingkat atas dalam rangka untuk melaksanakan ketentuan peraturan yang lebih tinggi tingkatnya.

Tugas pembantuan di provinsi, kabupaten dan kota diselenggarakan oleh perangkat daerah provinsi, perangkat daerah kabupaten dan kota. Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala daerah menetapkan perangkat daerah yang bertanggungjawab melaksanakan tugas pembantuan dan menyerahkan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Tugas pembantuan di desa dilakukan oleh perangkat desa dan dapat mengikutsertakan masyarakat, yaitu dengan bekerja sama dengan masyarakat dengan tanggung jawab tetap berada pada kepala desa.¹¹⁰

Fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, kepala daerah bertugas dan berwenang menetapkan Peraturan Daerah (Perda) dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan Daerah yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Gubernur bersama DPRD Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Bupati/Walikota bersama DPRD Kabupaten/Kota serta Peraturan Desa dibuat oleh Kepala Desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa.

Berdasarkan Pasal 136 Ayat (2) dan Pasal 146 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten /kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah merupakan penjabaran dari ketentuan peraturan

¹¹⁰ Ahmad Yani, 2004, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 183.

perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Dengan demikian maka, peraturan kepala daerah provinsi , kabupaten/kota dan keputusan kepala daerah provinsi,kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih atas tingkatannya dan diundangkan dalam Lembaran Daerah maupun Berita Daerah.

4.3. Kaidah/Norma mengatur dan mengurus menurut Dekonsentrasi

Negara Indonesia telah berkomitmen mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai landasan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Sebagai negara kesatuan, pemerintah pusat berwenang untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Pemerintahan daerah diselenggarakan dengan mempergunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dicantumkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena dekonsentrasi telah melekat dalam pengertian desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintahan yang ada dalam satuan yang lebih rendah, dalam hal ini pemerintahan daerah. Sedangkan dekonsentrasi merupakan penyerahan atau pelimpahan wewenang urusan pemerintah kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil dan ditempatkan di daerah.

Menurut Soehino¹¹¹, dalam pelaksanaan dekonsentrasi, pemerintah pusat menempatkan pejabat-pejabatnya di daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah pusat merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil dan di tempatkan di daerah.

¹¹¹ Soehino II,*Op.Cit.*hal..302.

Perkembangan perumusan dekonsentrasi selalu mengalami perubahan sesuai dengan proses politik ketatanegaraan Indonesia. Dalam Pasal 1 huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, menyebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Begitu pula Pasal 1 huruf (f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan/atau perangkat pusat di daerah. Sedangkan dalam Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, menekankan dekonsentrasi pada pejabat dari pemerintah pusat atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya di daerah. Hal ini berarti bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota termasuk sebagai wakil pemerintah pusat yang melaksanakan dekonsentrasi di daerah., sehingga ruang lingkup pelaksanaan dekonsentrasi dalam wilayah daerah tingkat I (provinsi), dan daerah tingkat II (kabupaten/kota). Tetapi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menekankan bahwa pejabat-pejabat dekonsentrasi pada gubernur dan instansi vertikal di daerah, sehingga cakupan dekonsentrasi hanya pada daerah gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan kepala instansi vertikal. Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan dekonsentrasi, dalam pelaksanaannya diletakkan pada

daerah provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administratif yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menempatkan provinsi sebagai wilayah administratif sekaligus daerah otonom, sedangkan pada kabupaten dan kota hanya semata-mata daerah otonom. Pengaturan antara provinsi dengan kabupaten dan kota ada keterkaitan satu sama lain, dalam arti status kewilayahan maupun dalam system prosedur penyelenggaraan pemerintahan karena kabupaten dan kota penyusunannya dilandasi oleh wilayah negara, yang diikat sebagai provinsi.¹¹² Dekonsentrasi pada hakikatnya merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintah negara dalam pelimpahan wewenang pemerintah kepada pejabat-pejabat di daerah yang dalam pelaksanaannya tidak mengakibatkan adanya kewenangan dari suatu daerah atau organ pemerintahan untuk menentukan sendiri kebijaksanaan-kebijaksanaan, atau dengan kata lain tidak memiliki otonomi. Kewenangan, pendanaan, sarana dan prasarana, serta arah kebijakan untuk pelaksanaannya ditentukan semuanya oleh pemerintah pusat, sedangkan pejabat-pejabat yang dimaksud hanya melaksanakan perintah.¹¹³

Penyelenggaraan kewenangan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah, gubernur sebagai wakil pemerintah sesuai dengan Pasal 17 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, Gubernur melakukan sinkronisasi dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, penyiapan perangkat daerah yang melaksanakan program dan kegiatan dekonsentrasi, dan koordinasi, pengendalian, pembinaan, pengawasan, dan pelaporan. Gubernur membuat tim koordinasi yang ditetapkan dengan peraturan

¹¹²Ahmad Yani, *Op.Cit.* hal.. 158-159

¹¹³Soehino II, *Op.Cit.* hal..304

gubernur yang berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri. Menurut Ahmad Yani, gubernur dalam menyelenggarakan wewenang yang dilimpahkan pemerintah berkewajiban mengkoordinasikan perangkat daerah dan pejabat pusat di daerah serta antar kabupaten dan kota di wilayahnya sesuai dengan bidang tugas yang berkaitan dengan kewenangan yang dilimpahkan, melakukan fasilitasi terselenggaranya pedoman, norma, standar, arahan, pelatihan, dan supervisi, serta melaksanakan pengendalian dan pengawasan, dan memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah berkenaan dengan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan di wilayahnya.

Pengkoordinasikan yang dilakukan meliputi perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan dalam melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan. Dalam menyelenggarakan kewenangan yang dilimpahkan, gubernur memperhatikan standar, norma, dan kebijakan pemerintah, keserasian, kemanfaatan, kelancaraan pelaksanaan tugas pemerintah, dan pembangunan serta standar pelayanan minimal¹¹⁴.

Menurut Josep Riwu Kaho¹¹⁵, kedudukan kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang dalam ruang lingkup melaksanakan fungsi sebagai pejabat negara di bidang dekonsentrasi sebagai berikut :

1. memberikan ketentraman dan ketertiban;
2. melaksanakan usaha-usaha dalam pembinaan idiologi Negara dan politik dalam negeri dan pembinaan kesatuan bangsa;
3. menyelenggarakan koordinasi antara instansi-instansi vertikal satu sama lain antara instansi vertikal dan dinas-dinas daerah;

¹¹⁴ Ahmad Yani, *Op.Cit*, hal.. 166.

¹¹⁵ Josep Riwu Kaho, 1988, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia , Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal.62.

4. membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
5. mengawasi dan mengusahkan dilaksanakan peraturan-peraturan perundangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah; dan
6. melaksanakan tugas-tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat;
7. melaksanakan tugas-tugas yang belum diatur oleh suatu instansi.

Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan sebagai berikut :

”Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah Penyelenggaraan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah berdasarkan pada Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yakni, penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kepala daerah provinsi sebagai perangkat atau aparatur dekonsentrasi adalah perangkat atau aparatur pemerintahan wilayah yang disebut Gubernur sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah.”¹¹⁶

Dalam Pasal 37 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi serta dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden. Gubernur sesuai dengan Pasal 38 Ayat (1), memiliki tugas dan wewenang diantaranya melakukan

¹¹⁶ Victor M.Situmorang dan Cormentya Sitanggang, 1994, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta,hal 115.

pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah provinsi dan kabupaten/kota, dan koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan Pasal 10 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah yang dilaksanakan dalam fungsi kepala daerah berdasarkan eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah sesuai dengan teori penyerahan urusan kepada daerah atas pertimbangan urusan-urusan tersebut akan lebih efisien, efektif dan akuntabel, bila diserahkan pelaksanaannya kepada daerah.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur dekonsentrasi diatur secara kaidah/normatif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan disebutkan bahwa pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi.

Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap

penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota. Dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakan dekonsentrasi yaitu:

- a. terpelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
- c. terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan di daerah;
- d. teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;
- e. tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- f. terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan dekonsentrasi dilakukan pemerintah daerah adalah gubernur sebagai wakil pemerintah melalui pelimpahan sebagian urusan pemerintahan menjadi kewenangan kementerian/lembaga. Pelimpahan urusan pemerintahan sesuai Pasal 11 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, yakni pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dapat dilakukan kepada Gubernur. Ayat (2) menyebutkan selain dilimpahkan kepada gubernur dapat dilimpahkan kepada instansi dan pejabat pemerintahan vertikal. Jangkauan pelayanan atas penyelenggaraan sebagian urusan pemerintahan seperti yang dimaksud Ayat (3), dapat melampaui satu wilayah administrasi pemerintahan provinsi, yang selanjutnya dikoordinasikan kepada gubernur masing-masing wilayah.

Kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada gubernur dan atau perangkat pusat di daerah sesuai dengan Pasal 7

Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah meliputi sebagian wewenang di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan sebagainya kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain sesuai Pasal 7 Ayat (2), yaitu kewenangan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, yakni melakukan berkoordinasi dengan gubernur atau bupati/walikota dalam perencanaan, pendanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pelaporan, sesuai dengan norma, standar pedoman, arahan, dan kebijakan pemerintah yang diselaraskan dengan perencanaan tata ruang dan program pembangunan daerah serta kebijakan pemerintah daerah lainnya serta instansi vertikal dapat memberikan saran kepada menteri /pimpinan lembaga dan gubernur atau bupati/walikota berkenaan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan.

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah sesuai dengan Pasal 13 Ayat (1) dibidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, yang didekonsentrasikan, diselenggarakan instansi verikal di daerah. Ayat (2) menyebutkan selain ayat (1) tersebut, didekonsentrasikan kepada perangkat pusat di daerah, diselenggarakan sendiri melalui instansi vertical tertentu di daerah. Urusan pemerintah yang dapat dilimpahkan dari pemerintah kepada

gubernur sebagai wakil pemerintah merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah. Sedangkan tata cara penyelenggaraan pelimpahan urusan pemerintahan diatur lebih lanjut berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Gubernur sebagai kepala daerah wilayah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah sebagai wakil pemerintah sesuai dengan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, melakukan sinkronisasi dengan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah, penyiapan perangkat daerah yang akan melaksanakan program dan kegiatan dekonsentrasi, dan koordinasi, pengendalian, pembinaan, pengawasan dan pelaporan. Dalam melaksanakan otonomi daerah yang bersifat mengatur dan mengurus, gubernur membentuk tim koordinasi yang ditetapkan dengan Peraturan Gubernur yang berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan, serta memberitahukan kepada DPRD provinsi berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi, kewenangan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku pemerintah pusat adalah :

- a. aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan nasional di daerah;
- b. koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian;
- c. fasilitas kerja sama dan penyelesaian perselisihan antar daerah dalam wilayah kerjanya;
- d. pelantikan bupati/walikota;

- e. pemeliharaan hubungan yang serasi antar pemerintah dengan daerah otonom di wilayahnya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. fasilitas penerapan dan penegakan peraturan perundang undangan;
- g. pengkondisian terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik, bersih, dan bertanggungjawab, baik yang dilakukan oleh Badan Eksekutif Daerah maupun Badan Legislatif Daerah;
- h. penciptaan dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum;
- i. penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain;
- j. pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- k. pengawasan refresif terhadap peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan keputusan DPRD, serta keputusan Pimpinan DPRD kabupaten/kota;
- l. pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan
- m. pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Menurut pendapat Admad Yani , aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan nasional di daerah dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, selalu dilandasi pada nilai-nilai Pancasila, sehingga nilai-nilai itu tetap aktual dan sesuai dengan tingkat perkembangan masyarakat dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal yang sama juga dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sehingga tidak ada peningkaran ataupun penyimpangan dari

konstitusi dasar yang menjadi dasar dan tuntutan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.

Koordinasi wilayah adalah proses komunikasi dan interaksi antara wilayah-wilayah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan. Koordinasi perencanaan adalah proses komunikasi dan interaksi antara kegiatan perencanaan pada kabupaten/kota dengan kegiatan perencanaan instansi vertikal /instansi lain di semua strata dalam melakukan kegiatan sesuai dengan apa yang telah direncanakan untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian dari berbagai program. Koordinasi sektoral adalah proses komunikasi dan interaksi antara kegiatan program sektoral di daerah dengan program daerah. Koordinasi kelembagaan adalah proses komunikasi dan interaksi antara lembagalembaga pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat, dunia usaha, kemasyarakatan dan lain-lain. Koordinasi pembinaan adalah koordinasi yang dilakukan dalam rangka pemberian pedoman, bimbingan, arahan, dan supervisi.

Koordinasi pengawasan adalah koordinasi yang dilakukan dalam perencanaan pengawasan dan tindak lanjut pengawasan. Koordinasi pengendalian adalah koordinasi yang dilakukan untuk menciptakan keselarasan penyelenggaraan

pemerintahan dan pembangunan daerah.¹¹⁷Prinsip pendanaan kewenangan yang dilimpahkan kepada gubernur dari APBN bagian anggaran kementerian /lembaga melalui dana dekonsentrasi dialokasikan setelah adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah melalui kementrian/lembaga kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah.

Pendanaan dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat non fisik sesuai dengan program dan kegiatan kementrian/lembaga harus

¹¹⁷ Admad Yani, *Op.Cit.* hal.161-162.

sesuai dengan Rencana Kerja Kementrian /Lembaga dan Rencana Kerja Pemerintah. Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi sesuai dengan pasal 30 Ayat (1),(2) dan (3) mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Sedangkan aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Penyelenggaraan pelaporan dan pertanggungjawaban dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah atas kegiatan dekonsentrasi.

BAB

V

STANDAR PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH DALAM FUNGSI KEPALA DAERAH MENURUT PRINSIP-PRINSIP DEMOKRASI



5.1. Dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Legitimasi Fungsi Kepala Daerah

Dalam sistem pemerintahan daerah adanya pembagian kekuasaan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif dan pemerintah daerah/kepala daerah sebagai badan eksekutif. Kedua lembaga penyelenggara pemerintah daerah memiliki hubungan kerjasama serta saling tidak menjatuhkan dan kesetaraan satu dengan yang lainnya. Menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota yang merupakan eksekutif daerah, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota merupakan lembaga legislatif daerah, serta penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi.

Hubungan fungsional antara legislatif daerah dan eksekutif daerah harus berlangsung secara harmonis untuk menuju terciptanya kesejahteraan rakyat. Sebagai lembaga wakil rakyat, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjalankan fungsi kemitraan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan mempunyai hak dan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Kepala daerah harus memperhatikan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan anggaran dan pembuatan kebijakan pemerintahan daerah dalam mengutamakan kepentingan dan aspirasi rakyat. Hubungan kelembagaan yang setara antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kepala daerah mencirikan prinsip demokrasi, kesetaraan dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Disamping itu kepala daerah berkewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹¹⁸ Sedangkan menurut Syauckani HR dan Hery Susanto,dkk¹¹⁹, berpendapat hubungan antara kepala daerah sebagai eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai legislatif ditandai dengan kesamaan kedudukan antara eksekutif dan legislatif dalam percaturan politik daerah sebagai partner dalam pengambilan kebijakan yang bersifat strategis.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan penerapan otonomi daerah dengan memberikan hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus merupakan perwujudan partisipasi masyarakat dalam sistem demokrasi yang dilandasi kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berarti kekuasaan negara tertinggi berada di tangan rakyat. Menurut Ismail Sunny¹²⁰, memberikan pengertian kedaulatan adalah wewenang yang tertinggi yang menentukan segala

¹¹⁸ Sudono Syueb, *Op.Cit.* hal. 137-138.

¹¹⁹ Syauckani HR dan Hery Susanto,dkk, 2003, *Otonomi Daerah dan Kompetisi Lokal*, PT. Dyanan Milenia, Jakarta, hal. 42.

¹²⁰ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru , Jakarta, hal.3.

wewenang yang ada dalam suatu negara. Kewenangan yang dimiliki oleh rakyat sebagai wewenang tertinggi dalam suatu sistem pemerintahan. Pemerintah demokrasi di Indonesia adalah suatu sistem pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat dalam bentuk musyawarah untuk mufakat, memecahkan masalah-masalah kehidupan bangsa dan negara demi terwujudnya suatu kehidupan masyarakat yang adil dan makmur merata secara material dan spiritual.¹²¹

Perwujudan demokrasi dalam suatu pemerintahan didasarkan atas keinginan rakyat yang tertinggi yang bertujuan memecahkan permasalahan bangsa dan negara berdasarkan musyawarah mufakat demi keadilan sosial bagi masyarakat. Secara konsep demokrasi kekuasaan yang diperoleh melalui pemilihan umum yang sah yang dilakukan oleh rakyat sebagai pemilik kedaulatan dengan menghasilkan sebuah badan berbentuk kolegial yang mampu bertanggungjawab kepada rakyat pemilihnya. Badan kolegial yang dihasilkan berupa Dewan Perwakilan Rakyat dalam tataran nasional atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam lingkungan wilayah daerah. Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mewakili kepentingan rakyat pemilihnya.

Untuk mempertanggungjawabkan rakyat yang diwakili, maka setiap waktu menyelenggarakan tatap muka dengan masyarakat serta menyerap dan menampung serta menindak lanjuti pengaduan masyarakat dalam meningkatkan partisipasi masyarakat. Sehingga konsep demokrasi oleh Try dalam Titik Triwulan Tutik¹²², menyatakan bahwa demokrasi merupakan suatu sistem mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara langsung

¹²¹ S.Sumarsono,dkk, 2005, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal..31.

¹²²Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, hal..68.

melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah dipilih.

Menurut Afan Gafar¹²³, memberikan pemahaman demokrasi menjadi dua yaitu demokrasi normatif yaitu merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan oleh negara yang diterjemahkan dalam konstitusi masing-masing negara yang mengutamakan unsur-unsur dan prinsip-prinsip dari suatu pemerintahan demokratis; dan demokrasi empirik yang mengutamakan pengaruh terjadinya atau terselenggaranya pemerintahan yang demokratis tersebut. Suatu pemerintahan negara adalah suatu sistem yang menyelenggarakan berbagai kegiatan melalui subsistem sosialnya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat negara. Sistem pemerintahan selaku penyelenggara negara tergantung kepada kehendak mayoritas rakyatnya.

Dalam negara saat ini, tidak menghendaki sistem pemerintahan yang sentralistik dan otoriter, tetapi pemerintahan dilaksanakan secara demokratis yaitu dengan melibatkan peranan dan keinginan rakyat dalam berpartisipasi lebih dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹²⁴ Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) mengandung pengertian dengan pemerintahan yang sah dan diakui di mata rakyat.

Pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena pemerintahan karena pemerintahan dapat menjalankan roda bagi aparatur pemerintahan dan perwujudan program-program dari aspirasi masyarakat. Harus didasari dan dipahami, pemerintahan yang sedang dilaksanakan atas pemilihan rakyat. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*)

¹²³ Afan Gafar, 2002, Politik *Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal..3

¹²⁴ Bachrul Elmi, *Op.Cit.* , hlm 1.

bahwa kekuasaan pemerintahan yang diberikan oleh rakyat dilaksanakan untuk kepentingan rakyat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan dan program pembangunan, sehingga pemerintah memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada rakyat dalam menyalurkan aspirasinya melalui media pers maupun secara langsung. Betapa pentingnya makna sebuah demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga diperlukan perwujudannya untuk mendapat dukungan dan usaha baik dari pemerintah maupun dari masyarakat serta menjadikan demokrasi sebagai pandangan hidup (*way of life*) dalam system pemerintahan.

Sistem pemerintahan dalam negara Indonesia terdiri sistem pemerintahan pusat, dan pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota, yang juga disebut pemerintahan daerah. Pada prinsipnya pemerintahan daerah memberikan dorongan untuk memperdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang demokratis.

Menurut Taufiqurrahman Syahuri¹²⁵, menyatakan prinsip-prinsip demokrasi diartikan sangat sederhana yaitu rakyat yang berdaulat atau *government or rule by the people*, yang mengandung ketidakjelasan makna (makna kabur), yang dalam praktek sering istilah demokrasi tidak berdiri sendiri, tetapi dikaitkan dengan ciri khas dari demokrasi, seperti demokrasi konstitusinal, parlementer, liberal, kerakyatan , dipimpin dan Pancasila.

¹²⁵Taufiqurrahman Syahuri,2004, *Hukum Konstitusi,Proses dan Prosedur Perubahan Undang-Undang di Indonesia 1945-2002*, Ghalia Indonesia,Bogor, hal. 21.

Prinsip-prinsip demokrasi menurut JBJM ten Berg dalam Ridwan HR¹²⁶, memberikan rincian sebagai berikut :

- a. Perwakilan politik, yaitu kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan umum.
- b. Pertanggungjawaban politik, yaitu organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan.
- c. Pemencaraan kewenangan, yaitu konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenangwenangan.
- d. Pengawasan dan kontrol, yaitu penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dikontrol.
- e. Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum.
- f. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Demokrasi dapat ditinjau dari sudut pandang demokrasi material yaitu sistem pemerintahan yang menjamin kemerdekaan dan persamaan hak dan kewajiban, dan demokrasi formal yaitu pemerintahan yang semata-mata dilihat dari ada atau tidak lembaga politik seperti perwakilan rakyat. Oleh karena itu pemerintahan demokrasi memiliki badan perwakilan yang mewakili rakyat yang memberikan jaminan kemerdekaan dan persamaan hak dan kewajiban dalam turut serta di bidang pemerintahan melalui institusi politik serta kedua lembaga mampu memberikan pertanggungjawaban politik

Menerapkan demokrasi dalam sistem pemerintahan di daerah berarti memberikan ruang bagi masyarakat dalam berpartisipasi dibidang proses pemerintahan daerah. Karena demokrasi dimaknai sebagai kekuasaan rakyat atau pemerintahan rakyat, sebagaimana

¹²⁶ JBJM ten Berg dalam Ridwan HR, *Op.Cit*, hal..10.

dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang disebutkan bahwa : kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini berarti bahwa kedaulatan dalam demokrasi bermakna perwakilan yang berfungsi mewakili masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya.

Pelimpahan atau penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan kebijakan desentralisasi untuk melaksanakan otonomi daerah, sehingga daerah dapat menumbuhkan prakarsa dan inisiatif bagi daerah , untuk menjadikan daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus dalam melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah maupun kepada pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah merupakan pelaksanaan kebijakan dekonsentrasi, mengingat Negara Kesatuan Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan dimana kewenangan urusan pemerintahan berada pada pemerintah pusat, maka pemerintah pusat dengan wilayah Indonesia cukup luas berkewajiban untuk melakukan pemencaran kewenangan pemerintahan kepada daerah.

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, dengan mendapat persetujuan dan dukungan dari rakyat melalui wakil-wakilnya pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Dasar kewenangan kepala daerah dalam melakukan tindakan pemerintah yang berdasarkan legalitas. Dengan peraturan perundang-undangan, kepala daerah memiliki legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjadi legitimasi untuk melakukan tindakan pemerintahan yang diperoleh melalui atribusi.

Legitimasi merupakan persetujuan dari rakyat melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang merupakan pengejawantahan dari kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat merupakan cerminan dari penyelenggaraan pemerintah daerah yang demokratis. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, terwujud dalam tindakan pemerintah daerah oleh kepala daerah dengan terlebih dahulu mendapatkan dukungan serta persetujuan dari rakyat di daerah, melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai refresentatip rakyat daerah. Atribusi kewenangan merupakan kewenangan dasar dalam pelimpahan kewenangan delegasi. Artinya bahwa kewenangan delegasi ada dengan terlebih dahulu ada atribusi kewenangan.

Kepala daerah dalam melaksanakan kewenangan delegasi atau pengalihan kewenangan memiliki tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan kebutuhan daerah serta bertanggungjawab sebagai mandataris (penerima mandat) dari mandans (pemberi mandat), yang dilaksanakan dengan membuat dan berwenang untuk membuat ketentuan kebijakan daerah. Dengan demikian kepala daerah sebagai penerima mandate (mandans), maka kepala daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan, baik secara sendiri untuk melaksanakan peraturan daerah maupun dengan atau bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membuat peraturan daerah. Peraturan daerah maupun kebijakan pemerintah daerah, merupakan bentukan dari unsur penyelenggara pemerintah daerah, yakni kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sama- sama bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang berkesejahteraan rakyat, kemakmuran dan keadilan.

Pelaksanaan delegasi oleh sebagai penggerak motor pemerintah daerah mendapatkan delegasi kewenangan dari pemerintah pusat dalam pelaksanaan tugas tertentu berdasarkan atas ketentuan

peraturan perundangundangan. Kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah berdasarkan delegasi kewenangan tidak dapat dicabut sewaktu-waktu, kecuali kepala daerah tidak mampu melaksanakan kewenangan delegasi yang diserahkan oleh pemerintah pusat, dengan melalui penarikannya berdasarkan peraturan perundangundangan.

Kegiatan kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mensejahterakan dan memakmurkan masyarakat daerah memiliki kegiatan yang cukup banyak. Oleh karena itu, kepala daerah tidak mungkin dapat melaksanakan sendiri kegiatan tersebut. Kegiatan yang banyak dilakukan oleh kepala daerah mengharuskannya untuk melakukan kewenangan mandat kepada organ atau badan lain yang bersifat internal organisasi pemerintah daerah. Kepala daerah sebagai pemberi mandate kepada organ atau badan lain secara hierarkis, memiliki konsekuensi bahwa penerima mandat tidak boleh mengambil kebijakan yang bertentangan dengan pemberi mandat atas pelaksanaan kewenangan mandat. Untuk itu maka, melaksanakan kewenangan urusan pemerintahan, kepala daerah tidak dapat mengambil keputusan berdasarkan mandat dari pemerintah, karena kepala daerah merupakan lembaga pemerintah pusat yang berada di daerah, bersifat hirarkhi lembaga pemerintah.

Pemerintah daerah sesuai dengan penyelenggaraannya oleh kepala daerah berdasarkan atribusi kewenangan dalam melaksanakan prinsip desentralisasi, untuk mewujudkan otonomi daerah, dimaksudkan untuk mengakomodasi kedaulatan daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah yaitu, urusan wewenang pemerintahan pusat sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah sehingga daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri yang selanjutnya menjadi urusan rumah tangga daerah. Secara pelaksanaan pemerintahan negara, pemerintah pusat telah melakukan pemencaraan kewenangannya kepada pemerintah daerah

sebagai wujud pelimpahan kewenangan, mengingat wilayah negara Indonesia sangat luas serta beranekaragam suku, budaya dan adat istiadat. Pemencaraan kewenangan, maka daerah diberikan hak untuk mengatur dan mengurus sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah. Bila dilihat dari sisi penyelenggaraan pemerintah negara, maka pusat telah mengalihkan beban tugasnya kepada pemerintah daerah dan pemerintah pusat dapat berkonsentrasi penyelenggaraan pemerintahan kepada kepentingan-kepentingan yang bersifat nasional.

Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi dimaknai adanya kemandirian dan kebebasan dalam hal mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan asas tugas pembantuan adalah penyerahan hanya mengenai tata cara menjalankan tugas urusan pemerintahan. Sesuai dengan Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa dalam pelaksanaan asas otonomi dan tugas pembantuan maka pemerintah daerah dapat membuat peraturan daerah dan peraturan kebijakan lainnya.

Dengan demikian desentralisasi dalam perwujudan asas otonomi dan tugas pembantuan merupakan delegasi kewenangan. Kepala daerah provinsi yang disebut gubernur dengan delegasi kewenangan untuk melaksanakan prinsip dekonsentrasi, didasarkan atas pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat, yang mempunyai hubungan hierarki dalam struktur pemerintahan. Pelimpahan kewenangan urusan pemerintah kepada gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dekonsentrasi dilaksanakan berdasarkan atas

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dengan dekonsentrasi, kepala daerah provinsi hanya melaksanakan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi tingkatnya dengan pertanggungjawaban tetap berada pemerintah daerah. Penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan maupun perbedaan. Persamannya terletak pada penyerahan maupun pelimpahan urusan kewenangan pemerintahan dari pemerintah kepada pemerintah daerah yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Sedangkan perbedaan terdapat pada penyelenggaraan desentralisasi adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia.

Penyelenggaraan desentralisasi diakibatkan adanya tuntutan dan kebutuhan serta kepentingan daerah yang berbeda-beda sehingga perlu ditampung dalam bentuk aspirasi daerah, sehingga perlu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus yang menjadi rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan dekonsentrasi merupakan kebijakan pemerintah pusat yang dilaksanakan dalam kaitan hukum administrasi, bahwa pemerintah daerah dan/atau instansi vertikal di daerah hanya menyelenggarakan tata cara penyelenggaraan dekonsentrasi.

Kepala daerah dalam melaksanakan kewenangan desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi merupakan implementasi dari bentuk Negara kesatuan, dimana kewenangan berada pada pemerintah pusat. Indonesia sebagai negara kesatuan memiliki pemerintahan negara yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat pada hakikatnya melimpahkan atau menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah. Tugas pembantuan diartikan merupakan penugasan dari pemerintah kepada pemerintah

provinsi, pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa. Penugasan berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kepada pemerintah provinsi, pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa.

Dengan demikian tugas pembantuan berkaitan dengan kewenangan penugasan dari pemerintah kepada pemerintah yang berada dibawahnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah yang bertanggungjawab sepenuhnya dalam setiap tindakan pemerintahan.

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi, demokrasi, dan pertanggungjawaban. Prinsip keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kepala daerah sebagai pimpinan daerah dalam melaksanakan kegiatan pemerintah daerah secara terbuka dalam perencanaan dan pelaksanaan program, serta memberikan akses informasi penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah bagi masyarakat, sehingga segala kegiatan kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintah daerah dapat diketahui oleh masyarakat daerah. Prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah pada dasarnya, kepala daerah memberikan saluran bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan daerah serta memberikan jaminan persamaan dan kesetaraan bagi semua masyarakat dalam bidang pemerintahan.

Prinsip pertanggungjawaban adalah setiap kegiatan program pemerintahan yang dilakukan oleh kepala daerah harus dapat dipertanggungjawaban baik kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun kepada masyarakat yang memberikan kewenangan dalam bidang pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis oleh kepala daerah, berdasarkan atas kewenangan

atribusi, delegasi maupun mandat yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat sesuai dengan aspirasi rakyat daerah dalam melaksanakan tindakan pemerintah dari, oleh dan untuk rakyat di daerah.

Atas dasar kewenangan tersebut, kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memiliki legalitas berdasarkan kewenangannya dalam bertindak urusan pemerintahan yang diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah mempunyai kedekatan dalam melaksanakan seluruh perencanaan program pembangunan daerah sehingga didukung oleh masyarakat, sehingga keberhasilan pelaksanaan program dapat diwujudkan dengan sebaiknya. Kedekatan kepala daerah dengan masyarakat tidak diartikan tanpa ada kontrol dan pengawasan dari masyarakat, tetapi masyarakat lebih mudah mengontrol dan mengawasi program yang dilaksanakan kepala daerah. Kepala daerah dalam melaksanakan kewenangan atau kekuasaan bersedia dan sanggup menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang diberikan oleh masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kepentingan rakyat daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintah daerah. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing merupakan kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Kepala daerah dalam menyelenggarakan fungsi sebagai pemimpin daerah terhadap pemerintah daerah memiliki tugas dan wewenang sesuai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni; memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; mengajukan rancangan peraturan daerah; menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dibahas dan ditetapkan bersama; mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah, sesuai dengan Pasal 27 Ayat (1), (2), (3) dan (4) mempunyai kewajiban yakni, memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan kesejahteraan rakyat; memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; melaksanakan kehidupan demokrasi; menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memajukan dan mengembangkan daya saing daerah, melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik, melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah, menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah, menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan

pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah berkewajiban memberikan laporan kepada pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta menginformasikan kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi kepala daerah provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi kepala daerah kabupaten/Walikota melalui Gubernur serta disampaikan pula kepada Presiden sebagai bahan dalam melaksanakan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Berbagai undang-undang tentang pemerintahan daerah yang telah berlaku sebelum Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur hubungan antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada prinsipnya hubungan kedua lembaga penyelenggara pemerintahan daerah merupakan hubungan kerja dengan kedudukan yang bersifat kemitraaan untuk bersama-sama mewujudkan masyarakat daerah mencapai kesejahteraan, keadilan, pemerataan, dan pendemokrasian daerah yang berkedaulatan rakyat. Hubungan antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yakni membuat peraturan daerah dan kewenangan kebijakan di bidang anggaran.

Dalam melaksanakan dasar kewenangan bagi kepala daerah bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan pencerminan dari kedaulatan rakyat di daerah, karena kepala daerah dipilih oleh masyarakat secara demokratis. Kepala daerah dengan mendapat dukungan mayoritas dari masyarakat daerah tidak cukup dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian diperlukan kepala daerah mampu dapat berhubungan dengan baik

secara vertikal maupun horisontal. Banyak kepentingan yang berdasarkan atas aspirasi masyarakat yang dapat direalisasikan dalam perencanaan dan pelaksanaan program yang harus disampaikan kepada pemerintah pusat. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai mitra kepala daerah dalam melaksanakan hubungan kesejajaran dalam mewakili rakyat di daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian, kepala daerah harus mampu sebagai penyeimbang antara kepentingan pemerintah tingkat atas dengan unsur pemerintahan daerah maupun dengan masyarakat daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 95 Ayat (1) menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memegang kekuasaan membentuk peraturan daerah. Hal ini berarti bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki wewenang dalam membuat peraturan daerah, walaupun dalam prakteknya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah rancangan peraturan daerah lebih banyak berasal dari kepala daerah sebagai pemimpin pemerintah daerah.

Dalam Pasal 140 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah diberikan hak untuk mengusulkan pembuatan peraturan daerah. Apabila ada rancangan peraturan daerah yang bersamaan materinya, yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam satu masa sidang, maka ketentuan Pasal 140 Ayat (2), maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Dengan melihat bunyi Pasal 140 Ayat (2), bahwa

adanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi legislasi lebih kuat dari kepala daerah.

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai komponen penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintah negara di daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tanpa mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemberdayaan masyarakat. Menurut Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso¹²⁷, menyatakan bahwa dalam hubungan kerja kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mendukung fungsi kepala daerah terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah, meliputi aspek penyusunan kebijakan daerah, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Laporan keterangan pertanggungjawaban dan kebijakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

5.2. Perwujudan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang Demokratis

Konsep partisipasi masyarakat akan mengarah pada posisi masyarakat dalam pemerintahan daerah. Dengan demikian, masyarakat dapat diterjemahkan pada sekelompok orang yang memiliki kepentingan bersama. Dalam kaitan dengan pemerintahan daerah, masyarakat tercermin dalam masyarakat kabupaten, kota, kecamatan maupun masyarakat desa. Menurut Leach dan Percy Smith dalam MR.Khairul Muluk¹²⁸, untuk mendefinisikan masyarakat melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan pertama merumuskan masyarakat dari pola kehidupan dan pekerjaan orang-orang (*effective community*), dengan perbedaan antara masyarakat

¹²⁷ Sadu Wastiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm.46.

¹²⁸ Leach dan Percy Smith dalam Khairul Muluk, *Op.Cit.* hlm 44.

perkotaan atau pedesaan atau saling ketergantungan ekonomis antara kota dan desa, dan mereka tinggal batas-batas teritorial pemerintah daerah tertentu, sedangkan pendekatan kedua memusatkan perhatian pada cara orang mengidentifikasikan dan cara mereka merasakan loyalitas (*affective community*), yang tidak menghubungkan masyarakat dalam suatu wilayah, tetapi dalam konteks mobilitas sosial dan geografis dari banyak orang yang memiliki beragam identitas dan loyalitas.

Partisipasi masyarakat dalam pemerintah daerah merujuk kepada masyarakat yang berdiam dan bertempat tinggal dalam suatu batas wilayah pemerintahan daerah dalam arti melakukan berbagai kegiatan sosial kemasyarakatan serta menerima pelayanan publik dan mereka merasa menjadi bagian dari pemerintah daerah. Masyarakat dalam batas teritorial ini, dibutuhkan keterlibatan berpartisipasi aktif dalam berbagai sektor dalam rangka pelayanan pemerintahan, kemasyarakatan serta pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam penguatan pemerintah daerah sehingga terdorong partisipasi masyarakat yang semakin besar.

Pemerintah daerah dibentuk untuk memberikan peluang yang lebih luas keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demokrasi secara harfiah dimaknai dengan kedaulatan rakyat, yang berarti pemerintahan yang seluruhnya turut serta memerintah atau pemerintahan rakyat. Dengan demikian menurut pendapat Rangkuti yang mengutip pendapat filsuf J.J. Rousseau dalam Titik Triwulan Tutik¹²⁹ menyatakan bahwa, demokrasi perwakilan pada hakekatnya bukanlah demokrasi karena lebih banyak memuaskan keinginan segelintir orang (*will of the few*) di legislatif ketimbang keinginan rakyat sebagai kehendak umum

¹²⁹ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit*, hlm.67.

(*general will*). Sedangkan menurut Titik Triwulan Tutik¹³⁰ memberikan pendapat bahwa demokrasi keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat, dan kekuasaan oleh rakyat.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahan menganut paham negara demokrasi. Paham pemerintahan demokrasi pada umumnya dianut pada kebanyakan negara-negara di dunia. Karena demokrasi memberikan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut pendapat Herman Finer, mengenai pemerintahan demokrasi menyatakan sebagai berikut :

*"In the countries which concern us, the social power relationship has embodied it self in a general form of the state called democracy"*¹³¹ (Didalam negara-negara yang memusatkan hubungan kekuasaan masyarakat dalam perwujudannya disebut Negara demokrasi).

Demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat dengan memberikan kewenangan masyarakat melalui perwujudan partisipasi. Kebanyakan negara di dunia dalam sistem pemerintahan melaksanakan demokrasi. Penyelenggaraan pemerintahan dengan melibatkan kekuasaan rakyat, pada negara-negara di dunia selalu menyebut dirinya sebagai negara demokrasi. Bahkan negara yang otoriter pun menyebutkan negaranya sebagai negara demokrasi, karena melibatkan kekuasaan atau kewenangan rakyatnya didalam pemerintahan. Dengan demikian bentuk negara demokrasi pada pemerintahan mengandung ciri-ciri, seperti yang dikemukakan lebih lanjut oleh Herman Finer sebagai berikut:

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Herman Finer, 2005, *Theory and Practice of Modern Government*, Meuthuen & Co LTD, London, p.67.

*"...the democratic form of government; simple idea of government by the people; is expressible in many different and complex way"*¹³² (bentuk demokrasi pada pemerintahan mengandung gagasan sederhana dalam pemerintahan oleh rakyat; adanya banyak perbedaan pernyataan dan mengalami kesulitan dalam pemecahannya).

Pemerintahan demokrasi bermakna pemerintahan dari rakyat yang berdaulat untuk menentukan pemerintahan negara. Kedaulatan bagi rakyat memberikan kebebasan dan kesetaraan dalam berperanserta di bidang pemerintahan. Kesetaraan dalam proses keterlibatan pada pemerintahan, akan menyebabkan terjadi berbagai pendapat dari rakyat sebagai masukan yang dijadikan arah, pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga mendapat keabsahan dalam pemecahan berbagai permasalahan. Dengan demikian, maka rakyat memiliki hak untuk diikutsertakan dalam proses pengambilan kebijakan pemerintahan melalui partisipasi masyarakat sebagai langkah efisiensi serta kualitas pengambilan keputusan.

Penyelenggaraan demokrasi dalam pemerintahan daerah mempergunakan cara demokrasi perwakilan, dalam arti bahwa penyelenggaraan pemerintahan tidak dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi dijalankan oleh wakil masyarakat yang dipilih setiap lima tahun sekali. Wakil masyarakat yang refresentatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertugas untuk mengatur daerah (*policy making*), wakil rakyat sebagai kepala daerah mempunyai tugas utama mengatur dan mengurus. Mengatur bersama-sama dengan Dewan Perwakilan rakyat Daerah untuk membuat peraturan daerah, sedangkan mengurus memimpin perangkat pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakan-kebijakan daerah yang telah disepakati dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹³² *Ibid*, p.72

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang demokratis (*democratic local goverment*) telah diatur dalam peraturan perundangundangan tentang pemerintahan daerah mendapat dukungan melalui prinsip partisipasi masyarakat yang merupakan sesuatu hal yang essensial, syarat dan indikator dari demokrasi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah pada Pasal 1 huruf (i) yang pada intinya menyebutkan bahwa kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintah daerah berdasarkan aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat yang diwujudkan dalam penyerapan aspirasi masyarakat untuk menumbuhkembangkan peningkatan partisipasi masyarakat dalam melaksanakan kehidupan demokrasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menurut Pasal 43 huruf (c) , menyebutkan bahwa kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai kewajiban menghormati kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dalam sistem penyelenggaraan pemerintah daerah bermakna bahwa kepala daerah dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan daerah berpedoman kewenangan tertinggi berada pada rakyat baik melalui badan perwakilan yang representatif maupun masyarakat secara langsung.

Begitu pula melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan dalam Pasal 27 Ayat (1) huruf (d), dinyatakan bahwa kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kehidupan demokrasi, dalam perwujudan penyerapan aspirasi, peningkatan partisipasi dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat. Demokrasi yang dikembangkan bukan hanya merupakan partisipasi dan kontrol, partisipasi kekuasaan tetapi perlu dikembangkan partisipasi dalam memenuhi aspirasi masyarakat untuk

mensejahterakan rakyat daerah. Konsep dari demokrasi, partisipasi merupakan hak dasar dari masyarakat untuk terlibat langsung atau tidak langsung dalam proses penyampaian pendapat atas kesadaran sendiri melalui berbagai berbagai sumber informasi pada proses pemerintahan. Proses keterlibatan partisipasi masyarakat dapat dimulai dari perencanaan dan pelaksanaan program.

Menurut pendapat Bryan & White dalam M.R Khirul Muluk¹³³, bahwa partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan program dapat mengembangkan kemandirian yang dibutuhkan oleh anggota masyarakat pedesaan demi akselerasi pembangunan. M.R Khairul Muluk¹³⁴ berpendapat bahwa partisipasi mencakup peran serta dalam proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan penerimaan manfaat pembangunan dengan mempertimbangkan otonomi dan kemandirian masyarakat. Konsep partisipasi aktif dikembangkan untuk pemberdayaan masyarakat.

Dalam demokrasi modern, partisipasi mengikutsertakan berbagai pihak dalam proses pengembangan masyarakat. Partisipasi yang baik adanya hubungan sejajar semua pihak dan bertanggungjawab dalam upaya menuju keberhasilan pelaksanaan program pembangunan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam hubungan dengan partisipasi masyarakat dapat dipertanggungjawabkan dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan daerah diselenggarakan dalam pembuatan keputusan kebijakan daerah maupun dalam perencanaan penyusunan program-program pembangunan.

Dalam pemerintahan daerah, pelaksanaan partisipasi masyarakat mampu menyelenggarakan pemerintah daerah yang demokratis, pemberdayaan masyarakat dan peningkatan pelayanan masyarakat.

¹³³ M.R Khirul Muluk ,*Op.Cit*, hal..47

¹³⁴ *Ibid*

Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah melibatkan masyarakat dalam keseluruhan dengan interaksi komunikasi dua arah dengan melibatkan potensi masyarakat dalam mempengaruhi keputusan kebijakan, serta partisipasi masyarakat dapat melibatkan individu maupun kelompok.

Partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan sasaran program pembangunan yang telah dilakukan maupun sedang dalam pelaksanaan, pelayanan dari pemerintah daerah, kebutuhan masyarakat, anggaran pendapatan dan belanja daerah, maupun alokasi sumber daya lainnya.

Menurut pendapat MR.Khairul Muluk¹³⁵, menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dapat diklasifikasikan dalam proses program pembangunan daerah dengan mempertimbangkan otonomi dan kemandirian masyarakat, terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan manfaat. Menurut salah seorang pendiri Negara Republik Indoneia Sjahrir dalam M.R Khairul Muluk¹³⁶ memiliki pandangan yang sama mengenai partisipasi sebagai berikut:

”Pengertian partisipasi dalam pembangunan bukanlah semata-mata partisipasi dalam pelaksanaan program, rencana, dan kebijaksanaan pembangunan, tetapi juga partisipasi yang emansipatif. Artinya sedapat mungkin penentuan alokasi sumber-sumber ekonomi semakin mengacu pada moto pembangunan, dari, oleh, dan untuk rakyat”

Berdasarkan pandangan Sjahrir, menurut hemat penulis sedari awal telah dicanangkan keberhasilan dalam melaksanakan program pembangunan didasarkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan demokrasi. Sehingga pembangunan dapat dilaksanakan berdasarkan keinginan, kebutuhan serta permasalahan daerah dengan peran serta masyarakat daerah.

¹³⁵ M.R.Khairul Muluk, *Ibid.*..hal..49.

¹³⁶ *Ibid*, hal..49-50

Demokrasi dapat menumbuhkan perasaan memiliki bagi masyarakat dan bertanggungjawab terhadap pembangunan sesuai dengan makna demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Proses pelaksanaan program dan pelaksanaan pembangunan dalam demokrasi pemerintahan daerah yang berlandaskan partisipasi masyarakat meliputi: perencanaan dan pelaksanaan program, dialog dengan publik dan pengambilan keputusan yang diuraikan dibawah ini.

5.3. Penyelenggaraan Perencanaan dan Pelaksanaan Program

Pemerintahan daerah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan diawali dengan pembuatan perencanaan program pembangunan. Perencanaan program berorientasi pada visioner yang merupakan salah satu diantara ciri penting dan mendasar dalam perencanaan program. Perencanaan program yang diarahkan masa depan untuk mewujudkan dan memenuhi kepentingan umum. Kepentingan umum mempunyai dampak pada keberhasilan pelaksanaan program pembangunan daerah, sehingga para penyelenggara pemerintahan daerah berkeyakinan mampu untuk mewujudkan sasaran sesuai dengan perencanaan program yang direncanakan oleh penyelenggara pemerintahan daerah serta mendapat dukungan masyarakat setempat.

Menurut Nani Soedarsono, pembangunan yang dilaksanakan di segala bidang menerapkan prinsip *baseb development*, yakni pembangunan serta tujuan utama pembangunan itu tumbuh dari masyarakat dan dilakukan demi masyarakat serta berdasarkan kekuatan masyarakat demi kesejahteraan masyarakat.¹³⁷ Dengan pembangunan yang berbasis pada masyarakat menumbuhkan sikap

¹³⁷ Nani Soedarsono, 2000, *Pembangunan Berbasis Rakyat (Community Based Development)*, Yayasan Melati Bhakti Pertiwi, Jakarta, hal.. 34

dan loyalitas masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang sesuai dengan semangat otonomi daerah.

Para penyelenggara pemerintahan daerah memiliki kewenangan otonomi dan berhak untuk mengatur dan mengurus yang disertai dengan sumber daya yang memadai, yang merupakan kegiatan penyelenggara pemerintahan daerah, karena semua perencanaan program pada umumnya dibuat oleh perangkat pemerintah daerah. Suatu perencanaan program pembangunan di daerah pada umumnya berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisi tujuan, sasaran, dan berbagai sarana dan prasarana yang merupakan program aksi dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam perencanaan program.

Program-program aksi dijabarkan kedalam proyek-proyek sebagai instrumen untuk melaksanakan perencanaan program. Dalam perencanaan program pembangunan pada pemerintahan daerah disebut Rencana Kerja Pembangunan Daerah selanjutnya disebut Rencana Kerja Pembangunan Daerah adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), kemudian ditetapkan sebagai kebijakan daerah sebagai arahan dan/atau tindakan yang diambil oleh kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah baik sendiri-sendiri maupun bersama yang dituangkan dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah, keputusan dewan perwakilan rakyat daerah, atau keputusan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah.

Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) sebelum dijadikan kebijakan daerah, kewajiban bagi kepala daerah menyerap aspirasi sebagai bentuk partisipasi masyarakat, serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat terhadap permasalahan yang sedang, akan dihadapi oleh masyarakat. Rencana Kerja Pembangunan Daerah diawali dengan penyerapan aspirasi masyarakat yang dimulai dari

penyerapan aspirasi masyarakat ditingkat pemerintahan desa sebagai pemerintahan terbawah yang langsung berhubungan dengan masyarakat, yaitu dengan mengadakan musyawarah pembangunan tingkat desa atau kelurahan, dilanjutkan temu karya di tingkat kecamatan dan rapat koordinasi pembangunan tingkat kabupaten/kota.

Proses perencanaan program yang dilakukan oleh kepala daerah melalui partisipasi masyarakat dengan penyerapan aspirasi masyarakat, dari tingkat desa sampai daerah sebagai kegiatan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pemerintah demokrasi. Perencanaan program pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat pada daerah yang merupakan hasil pembahasan pada tingkat kabupaten/kota maupun provinsi dijadikan kebijakan pemerintah daerah menjadi rencana program pemerintah daerah kabupaten atau kota, provinsi.

Rencana program pemerintahan daerah dijadikan pedoman/arahan dalam melaksanakan pembangunan daerah yang sering disebut dengan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Rencana Kerja Pembangunan Daerah di danai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/kota maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi, sedangkan yang berskala nasional didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Perencanaan program dari pemerintah daerah yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah yang telah ditetapkan dalam kebijakan daerah, maka kepala daerah melaksanakan dengan peraturan kepala daerah, maupun dengan keputusan kepala daerah. Kepala daerah berkewajiban selanjutnya melakukan sosialisasi rencana kerja pembangunan daerah kepada masyarakat agar program pembangunan terlaksana secara berkesinambungan dan dapat berhasil dengan baik sesuai dengan sasaran.

Sosialisasi program pembangunan oleh kepala daerah sebagai unsur pemerintah daerah untuk memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi menyukseskan program pembangunan daerah. Tanpa melibatkan partisipasi masyarakat, maka rencana kerja pembangunan daerah tidak akan dapat terlaksana dengan baik.

Pelaksanaan program pembangunan dilaksanakan di dalam masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta memperluas kesempatan kerja. Dengan demikian, pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki senantiasa, mendengar, memperhatikan permasalahan, kebutuhan, keinginan dan aspirasi masyarakat daerah untuk mengantarkan daerah menuju keberhasilan dalam melaksanakan otonomi daerah.

5.4. Dialog dengan Publik

Dialog dengan publik yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan sebuah komunikasi untuk menyerap aspirasi masyarakat dalam keikutsertaannya berpartisipasi demi mensukseskan pembangunan daerah. Proses dialog dengan publik merupakan konsep komunikasi yang dilaksanakan dengan metode komunikasi satu arah dari pemerintah daerah kepada masyarakat yang biasanya disebut dengan informasi dapat berupa pengumuman, pamflet, poster, laporan tahunan atau pembicaraan dua arah antara para penyelenggara pemerintahan daerah dan masyarakat yang sering disebut konsultasi masyarakat yang berupa survei, pertemuan masyarakat, maupun dengar pendapat publik. Pada komunikasi satu arah pihak pemerintah hanya menyajikan sebuah gambaran informasi kepada masyarakat yang merangsang masyarakat untuk melakukan partisipasi dalam bentuk tanggapan, masukan maupun kritik sosial demi untuk kemajuan pemerintah daerah. Sedangkan komunikasi dua arah dalam partisipasi

masyarakat merupakan reaksi yang terencana atas komunikasi satu arah yang telah disebarkan oleh pemerintah daerah.

Komunikasi dua arah membutuhkan wahana dalam menyampaikan partisipasi masyarakat baik dalam bentuk tatap muka dalam suatu tempat tertentu, media massa cetak maupun elektronik. Dalam penyelenggaraan komunikasi dua arah ini, bisa dilakukan oleh pemerintah sebagai inisiator dalam kegiatan sosialisasi sebuah proyek pembangunan atau penyerapan aspirasi untuk memperlancar dan mensukseskan perencanaan kegiatan pembangunan. Begitu pula partisipasi masyarakat dalam bentuk dua arah dapat pula datang dari masyarakat sebagai inisiator terhadap tidak mendapat manfaat dari kontribusi yang diberikan oleh manfaat dari kegiatan pemerintah daerah yang dilakukan oleh kepala daerah.

Partisipasi aktif masyarakat dalam pemerintahan daerah merupakan aspek penerimaan manfaat sebagai pelengkap pada proses perencanaan pembangunan dan pelaksanaan, sehingga membawa manfaat yang lebih besar bagi masyarakat. Kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah melaksanakan kegiatan pembangunan yang berdasarkan atas partisipasi masyarakat yang membawa dampak untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat bersama dengan perangkat daerah. Perangkat daerah merupakan penyelenggara perencanaan program daerah yang dipertanggungjawabkan oleh kepala daerah.

Kepala daerah sebagai penanggungjawab daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta menyampaikan informasi kepada masyarakat daerah melalui media massa cetak maupun elektronik. Pertanggungjawabab dari kepala daerah sebagai pengakuan terhadap kehormatan pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi. Masyarakat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dalam pemerintah daerah hanya sebatas wilayah teritorial

pemerintahan daerah. Dengan demikian, maka definisi dari masyarakat adalah sekumpulan dari individu-individu yang menempati wilayah tertentu yang memiliki interaksi sosial yang bersifat konstan yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan sosial yang berkeadilan.

Masyarakat dalam berinteraksi sosial membentuk berkelompok-kelompok sosial. Dengan demikian, maka masyarakat adalah segenap manusia baik sebagai individu atau perorangan maupun sebagai kelompok yang hidup dan berkembang dalam hubungan sosial dan mempunyai keinginan dan kepentingan yang berbeda-beda serta tempat tinggal dan situasi yang berbeda-beda pula, akan tetapi mempunyai hakekat tujuan yang sama yaitu, mewujudkan kesejahteraan baik secara perorangan maupun kelompok. Masyarakat dalam suatu Negara merupakan individu-individu yang hidup dalam suatu wilayah tertentu, dan mempunyai kepentingan atau tujuan bersama serta memiliki pemerintahan yang diatur bersama.

Susunan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan pemerintahan demokrasi sesuai dengan konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis, dimana kehendak masyarakat tercermin dalam penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah yang melaksanakan pemerintah demokrasi dalam kegiatan urusan pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan merupakan proses kegiatan yang melibatkan peranserta masyarakat daerah. Penyelenggaraan pemerintah daerah berfungsi untuk menghubungkan kepentingan masyarakat yang dibutuhkan, agar program-program pemerintahan daerah dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya. Program-program pembangunan daerah dilaksanakan didasarkan atas perencanaan program. Sebelum

menetapkan perencanaan pembangunan daerah kepala daerah melakukan evaluasi pembangunan untuk mengetahui terhadap keberhasilan dan kegagalan dalam pelaksanaan program pembangunan daerah. Melalui data keberhasilan dan kegagalan maupun hambatan pelaksanaan program pembangunan, maka kepala daerah dalam tahun berikut membuat perencanaan program pembangunan berikutnya sesuai dengan evaluasi program pembangunan.

Pelaksanaan program pembangunan, kepala daerah berkewajiban untuk melakukan penyerapan aspirasi masyarakat terhadap program pembangunan yang telah dilaksanakan di dalam masyarakat serta menampung pengaduan masyarakat terhadap permasalahan-permasalahan serta menindak lanjuti pengaduan dari masyarakat daerah. Penyerapan aspirasi masyarakat dan pengaduan masyarakat untuk mengetahui kegiatan pembangunan dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi masyarakat. Dengan kegiatan-kegiatan tersebut, kepala daerah perlu mengadakan kegiatan dialog dengan publik. Dialog publik dapat dilakukan dengan dua cara yaitu dengan komunikasi satu arah dan komunikasi dua arah.

Pemerintahan daerah dalam melakukan komunikasi satu arah dapat memberikan informasi kepada masyarakat melalui pengumuman, leaflet, laporan tahun pertanggungjawaban kepala daerah, pemasangan baliho yang berkesan informasi pemerintahan dan pembangunan maupun lain-lainnya. Sedangkan komunikasi dengan dua arah dapat dilakukan melalui konsultasi melalui survei, pertemuan dengan masyarakat, seperti yang dilaksanakan pemerintah provinsi Bali disebut mesimakrama, maupun dengar pendapat dan lain-lain yang melibatkan seluruh komponen masyarakat, yang bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan program pembangunan yang sedang dilakukan maupun yang akan dilakukan di masa mendatang.

Dialog dengan publik suatu sistem pemberdayaan masyarakat yang terencana untuk memberikan kewenangan kepada masyarakat, sehingga masyarakat dapat berperan secara aktif merencanakan, melaksanakan, mengawasi serta memanfaatkan sesuai dengan potensi, kemampuan dalam pelaksanaan program program pembangunan dari pemerintahan daerah. Pemberdayaan adalah upaya untuk memberikan kebebasan, kemandirian dan keleluasaan bagi masyarakat sesuai dengan pilihan-pilihan dalam perubahan sosial sehingga berdayaguna dan berhasilguan. Proses dalam melaksanakan dialog publik, masyarakat dapat memberikan tanggapan atau menyalurkan gagasan, opini, tuntutan dan dukungan tentang keputusan yang akan atau telah dilaksanakan atau diputuskan oleh pemerintahan daerah.

Dialog dengan publik merupakan prakarsa dan inisiatif dari seorang kepala daerah didalam melaksanakan kewajiban untuk melaksanakan kehidupan demokrasi di daerah. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh kepala daerah dapat dilakukan melalui kunjungan kerja meninjau pelaksanaan program pembangunan yang telah atau akan dilaksanakan pada daerah kota maupun kabupaten. Dengan kunjungan kerja itu, kepala daerah berkewajiban melakukan dialog kepada masyarakat terhadap program pembangunan yang telah dilakukan atau program pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah.

Lembaga pemerintahan daerah, disamping kepala daerah juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki kegiatan untuk menyiapkan rancangan peraturan daerah, kunjungan kerja, koordinasi dan konsultasi kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan. Menurut Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyono¹³⁸, kegiatan dialog dengan publik diistilahkan dengan konsultasi publik.

¹³⁸Sadu Waistiono dan Yonatan Wiyono, *Op.Cit.*,hal..82.

Konsultasi publik merupakan proses untuk melaksanakan demokrasi yang bersifat substansial, dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi, sebelum dibahas dengan pemerintah daerah perlu dilaksanakan konsultasi publik, terhadap rancangan peraturan daerah yang membebani masyarakat. Sedangkan peraturan daerah yang bersifat mengatur kedalam pemerintahan daerah jarang dilakukan konsultasi atau diadakan dialog dengan publik.

Proses konsultasi atau dialog publik yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan memperbanyak rancangan peraturan daerah dan menyebarkan kepada pihak yang terkait, guna mendapat tanggapan lisan atau tertulis, mengadakan pertemuan dengan memberikan paparan atau keterangan mengenai rancangan peraturan daerah, mengadakan kunjungan kerja untuk menyerap aspirasi masyarakat dan melakukan publikasi melalui media cetak, elektronik, spanduk, leaflet dan lain-lain. Cara untuk melakukan dialog publik dengan cara ini selalu memperhatikan dan menempatkan masyarakat sebagai subyek dan obyek dalam partisipasi publik. Subyek dan obyek sasaran dialog dengan publik seharusnya sesuai dengan substansi yang dimuat dalam rencana peraturan daerah.

5.5. Peranserta Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan

Dalam prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.¹³⁹

¹³⁹Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hal. 533. (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie III).

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai eksekutif dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan ketertiban masyarakat mempunyai kewenangan mengatur, membuat peraturan daerah bersama-sama dengan DPRD berdasarkan atas kedaulatan rakyat seharusnya melibatkan peranserta masyarakat dalam bentuk mencari masukan-masukan atas rancangan peraturan daerah sehingga efektif dalam pelaksanaannya nanti setelah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan oleh kepala daerah. Kepala daerah melaksanakan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan hak mengurus melakukan kebijakan-kebijakan daerah dalam penyelenggaraan program pembangunan daerah.

Menurut Sondang P.Siagian¹⁴⁰, bahwa pada dasarnya peranan pemerintah dalam mewujudkan penyelenggaraan program pembangunan berwujud partisipasi aktif untuk turut serta memikirkan nasib sendiri dengan memanfaatkan lembaga sosial dan politik yang ada di masyarakat sebagai saluran aspirainya. Melalui pendapat-pendapat dari masyarakat yang disalurkan dengan berbagai media akan meningkat kualitas pemerintah untuk menganbil keputusan .Pengambilan keputusan merupakan suatu proses pemilihan alternatif tindakan yang berlangsung dalam suatu sistem. Pengambilan keputusan merupakan kebijakan yang menyangkut masalah-masalah kemasyarakatan yang penting untuk mengambil tindakan atau dilakukannya tindakan tertentu.

Kebijakan pengambilan keputusan mendukung proses pelaksanaan program pembangunan daerah. Sistem dalam proses pengambilan keputusan berlangsung terdiri atas berbagai bagian dan masing-masing bagian tersebut merupakan suatu faktor yang saling berkaitan dan turut menentukan apa yang terjadi dan akan terjadi.

¹⁴⁰Sondang P.Siagian,1985, *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*, PT Gunung Agung,Jakarta, hal. 32-33.

Bagian dalam proses pengambilan keputusan adalah orang, masalah/problem dan lingkungan baik dalam diri sendiri, dalam keluarga maupun dalam masyarakat. Dengan demikian keputusan bersifat masa depan yaitu mengambil keputusan berarti menentukan langkah-langkah yang akan diambil kemudian waktu. Keberhasilan dan kegagalan masa depan akan ditentukan oleh ketepatan pengambilan keputusan sekarang.

Pengambilan keputusan merupakan awal dari semua aktivitas manusia yang sadar dan terarah, baik secara individual maupun kelompok. Oleh karena itu, pengambilan keputusan harus dilakukan dengan atas kesadaran dengan memperhitungkan secara konsekwen mengenai akibat-akibat yang akan timbul di kemudian hari.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo Mustopadidjaja A.R, menyebutkan bahwa sistem pengambilan keputusan mengenai kebijaksanaan pemerintah merupakan masalah yang sangat penting dalam kehidupan suatu bangsa. Karena itu sistem tersebut perlu diketahui oleh setiap warga negara, pejabat, pengusaha, dan masyarakat pada umumnya, sebab hal ini menyangkut hak dan kewajiban mereka.

Kebijaksanaan publik adalah keputusan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam rangka melaksanakan fungsi umum pemerintahan ataupun pembangunan; guna mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu, ataupun dalam rangka melaksanakan produk-produk keputusan atau peraturan perundang yang telah ditetapkan, dan lazimnya dituang dalam bentuk ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu atau keputusan formal tertentu.

Sistem pengambilan keputusan mengenai kebijakan atau kebijaksanaan pemerintah terdiri dari tiga komponen pokok yaitu *input* (masukan), *throughputs* (proses), dan *output* (keluaran). Input adalah berbagai bahan yang dijadikan dasar yang perlu mendapat

pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Proses (*throughputs*) dalam pengambilan keputusan pemerintah dilakukan oleh aparatur pemerintahan yang didasarkan atas masukan-masukan berbagai komponen masyarakat. Sedangkan yang merupakan output (hasil) merupakan proses dari pengambilan keputusan adalah kebijaksanaan pemerintah yang dituangkan berbagai bentuk peraturan perundangan.¹⁴¹

Kebijaksanaan secara etimologis berarti sama dengan kebijakan. Dengan demikian didalam pengertian kebijaksanaan atau kebijakan adalah proses pengambilan keputusan yang didasarkan atas suatu perumusan permasalahan terlebih dahulu serta mengambil beberapa alternatif sebagai keputusan yang terbaik. Dalam proses pengambilan kebijakan atau kebijaksanaan pemerintahan diawali dengan input sebagai bahan-bahan pengambilan keputusan, selanjutnya dilakukan proses dan pada akhirnya menghasilkan output yang merupakan produk keputusan pemerintah. Produk hukum pengambilan keputusan sebagai langkah dalam berlakunya undang-undang untuk mengikat bagi seluruh masyarakat.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo dalam Bambang Sunggono¹⁴², menyebutkan bahwa pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijaksanaan, yang biasanya hal ini kemudian disahkan dalam peraturan perundang-undangan. Pengambilan keputusan dalam pemerintahan daerah merupakan dari keseluruhan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, maka pengambilan keputusan dalam pemerintahan daerah berpedoman atau berdasarkan atas keputusan perundang-undangan dari pemerintah pusat.

¹⁴¹Bintoro Tjokroamidjojo Mustopadidjaja A.R.,1988, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan Perkembangan Teori dan Penerapan*, PT Pustaka LP3ES , Jakarta, hal..111.

¹⁴²Bambang Sunggono,1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hal..57.

Proses pengambilan keputusan yang merupakan kebijakan pemerintahan dilakukan melalui peran serta masyarakat yang tergantung luas permasalahan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan. Peran serta masyarakat melalui kelompokkelompok profesional maupun partai politik maupun secara individu yang dijamin dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keputusan kebijakan pemerintahan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan yang berwenang membutuhkan keterlibatan masyarakat (*social interest*) sesuai dengan permasalahan dan tingkat kebijakan sehingga terwujud pemerintahan demokratis (*democratis goverment*) dan masyarakat demokratis (*democratic societies*) dengan produk hukum berupa peraturan perundang-undangan. Bentuk peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan terhadap pengambilan keputusan, menurut Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan , disebutkan sebagai berikut:

- 1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Priseden;
 - e. Peraturan Daerah;

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan hierarkhi perundang-undangan, produk hukum dalam pengambilan keputusan kebijakan daerah sesuai dengan Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentkan Peraturan

Perundang-undangan, yakni peraturan daerah yang meliputi peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/kota.

Disamping itu pengambilan keputusan berupa peraturan gubernur/bupati/walikota, surat keputusan gubernur/bupati/walikota, keputusan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah provinsi/kabupaten/kota serta kebijakan lain yang dilakukan oleh kepala daerah provinsi/kabupaten/kota dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya. Kebijakan pengambilan keputusan dalam rangka untuk melaksanakan otonomi daerah sebagai perwujudan dalam melaksanakan hak untuk mengurus dan mengatur pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan keberhasilan kegiatan pembangunan bagi masyarakat daerah.

Kegagalan dalam proses pembangunan sebagian disebabkan oleh kesalahan dalam pengambilan keputusan. Kesalahan ini disebabkan salah dalam merumuskan masalah. Oleh karena itu sebelum keputusan diambil, proses awal yang harus dilakukan adalah penyamaan pandangan dan arti dari masalah/problem dan istilah lain yang sering dipergunakan dalam proses pengambilan keputusan, seperti:kebutuhan, keinginan,potensi (sumber daya) dan tujuan.

Permasalahan sebagai ketidakpuasan dari masyarakat terhadap proses pelaksanaan pengambilan keputusan. Masyarakat daerah walaupun tidak mempunyai hak untuk terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan, tetapi kepala daerah yang merupakan pemimpin pemerintah daerah berkewajiban untuk mendengar suara aspirasi rakyat. Pengambilan keputusan berada pada pengambil kebijakankebijakan daerah. Walaupun demikian masyarakat

melakukan kerjasama dengan unsur pemerintahan daerah untuk menyiapkan partisipasi masyarakat dengan berbagai saluran yang ada. Masyarakat dapat mempengaruhi pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah baik melibat individu maupun kelompok masyarakat.

Menurut Peter Woll, lembaga kekuasaan yang membuat keputusan dinyatakan sebagai berikut :¹⁴³

"...govermental decision making is often a group process, the weight of specialinterest pressure is greates in some policy arenas than in others" (...pemerintah sering kali membuat keputusan didasarkan desakan kepentingan yang lebih besar serta bersifat khusus dibandingkan kebijakan lainnya).

Peter Woll menekankan bahwa dalam pembuatan sebuah keputusan didasarkan atas kepentingan dari masyarakat yang lebih besar secara mengkhusus melalui lembaga pembuat keputusan dibandingkan dengan kebijakan lainnya. Hal ini berarti bahwa pemerintah membuat keputusan dengan pertimbangan kepentingan yang memiliki urgensinya sangat besar demi mewujudkan kepentingan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan melalui program pembangunan yang telah ditetapkan. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis terhadap pengambilan keputusan memberikan kebebasan, keleluasaan bagi masyarakat untuk merencanakan dan melaksanakan program-program pemerintah daerah sebagai upaya untuk mewujudkan partisipasi masyarakat dibidang pembangunan daerah. Kegiatan kepala daerah dalam mengemban program pembangunan daerah harus bersedia melakukan dialogis dan menampung partisipasi masyarakat.

¹⁴³Peter Woll, 1933, *Constitutional Democracy*, Second Editition , Littell, Brown and Company, Boston Toronto, p. 156.

BAB

VI

KESIMPULAN

Dari diskripsi, sistematisasi dan analisis permasalahan sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kepala daerah sebagai unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan kepala pemerintahan daerah otonom yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa dan inisiatif daerah telah sesuai dengan kaidah atau normanorma berlandaskan asas otonomi daerah, Pasal 10,12.,13 dan 14 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota serta Peraturan-Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Kewenangan pemerintah daerah dalam hal mengatur dan mengurus yang dimiliki oleh kepala daerah dalam rangka untuk

mewujudkan kesejahteraan sesuai dengan otonomi daerah merupakan atribusi kewenangan sesuai dengan Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang dilakukan oleh kepala daerah untuk menumbuhkembangkan pemerintahan atas prakarsa, inisiatif, kreatif berdasarkan partisipasi masyarakat daerah untuk melaksanakan pemerintahan demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat dengan dilandasi dengan kedaulatan rakyat, sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terwujud pemerintahan daerah yang bersifat legitimate yang mendapat pengakuan dan dukungan dari rakyat daerah. Dukungan dan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representatif masyarakat sebagai legitimasi politik di daerah untuk mewujudkan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang sesuai dengan atribusi kewenangan, kemudian dapat melakukan delegasi kepada organ-organ pemerintah lainnya, serta memberikan mandat kepada instansi bersifat internal untuk melaksanakan urusan kewenangan pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Asshiddiqie, Jimly, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta.

Asshiddigie , Jimly, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Basah, Syachran , 1992, Ilmu Negara, Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan, PT. Citra Adya Bhakti, Bandung.

Budiardjo, Mirian, 1981, Dasar - Dasar Ilmu Politik, Penerbit PT Gramdia, Jakarta.

Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin, 2002 Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah , PT Gramedia Pustaka Utama,Jakarta.

Cipto Handoyo, Hestu B., 2009, Hukum Tata Negara Indonesia, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

Elmi, Bachrul , 2002, Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia, Universitas Indonesia Press,Jakarta.

Finer , Herman, 1949, Theory and Practice of Modern Government, Meuthuen & Co LTD, London.

Fuady Munir, 2010, Konsep Negara Demokrasi, Refika Aditama, Bandung.

Friedmann W., 1967, Legal Theory, Fifth Edition, New York. Gafar, Afan, 2002, Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar,Yoyakarta.

Garner, Bryan A., 1999 , Black's Law Dictionary , West Publishing Co, St Paul Minn, United States of America.

Hadjon, Philipus M., dkk, 2005, Pengantar Hukum Adminsitrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Adminstrative Law), Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Hatta , Mohammad, 1976, Kearah Indonesia Merdeka (1932), dalam Kumpulan Karangan Jilid I, Penerbit Bulan Bintang , Jakarta.

Hanitijo Soemitro , Rony, 1988, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonsia, Jakarta.

Hartono, Sunaryati, 1994. Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20, Alumni Bandung.

Hasan Rais, Syaukani, 2003, Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal, PT Dyana Milenia, Jakarta.

Juanda, 2004, Hukum Pemerintahan Daerah ,Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah. PT Alumni Bandung.

Joeniarto ,R., 1992, Perkembangan Pemerintahan Lokal, Bumi Aksara, Jakarta.

Kaloh , J, 2009, Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Sinar Grafika, Jakarta.

Kansil , CST dan Cristine ST Kansil, 2004, Pemerintahan Daerah di Indonesia , Hukum Adminsitrasi Daerah, Sinar Grafika, Jakarta.

Kusnadi, Moh dan B. Saragih, 1988, Ilmu Negara, Gaya Media Pratama, Jakarta. Kencana, Inu Syafei, 2002, Sistem Pemerintahan Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta.

- Manan, Bagir, 1994, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Sinar Harapan, Jakarta.
- Matutu ,Mustamin Daeng.,dkk, 2004, Mandat, Delegasi, Atribusi Dan Implementasinya di Indonesia, UII Press Yogyakarta.
- Muluk, Khairul, 2005, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, Bayumedia Publishing, Malang.
- Mulyosudarmo ,Suwoto, 1997,Peralihan Kekuasaan ,Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Muslimin, Amrah, 1986, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Penerbit Alumni, Bandung.
- Mertokusumo , Sudikno, 1993, Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum , PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ridwan HR, 2006, Hukum Administrasi Negara, Penerbit Grafindo Persada, Jakarta.
- Saptono,Ade, 2010, Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara,PT.Grasindo, Jakarta.
- Sunarno ,Siswanto, 2008, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Penerbit PT.Sinar Grafika, Jakarta.
- Sadjijono, 2008, Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Adminsitasi, LaksBang Pressindo, Yogyakarta.
- Sujatno, Adi, 2009, Moral dan Etika Kepemimpinan Merupakan Landasan ke Arah Kepemerintahan yang Baik (Good Goverment), Team 4 AS, Jakarta.

Sunarno, Siswanto, 2008, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta.

Sunggono, Bambang, 1994, Hukum dan Kebijakan Publik, Sinar Grafika, Jakarta.

Siagian, P. Sondang, 1985, Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional, PT Gunung Agung, Jakarta.

Sunny, Ismail, 1992, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru, Jakarta.

Sumarsono S., dkk, 2005, Pendidikan Kewarganegaraan, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Suseno, Franz Magnis, 1995, Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Suseno, Franz Magnis, 1987, Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern, PT Gramedia, Jakarta.

Soedarsono, Nani, 2000, Pembangunan Berbasis Rakyat (Community Based Development) Yayasan Melati Pertiwi, Jakarta.

Soehino, 1996, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta.

Soekanto, Soerjono, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Sri Pamudji, 1994, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta.

Soemitro, Rochmat, 1983, Peraturan Perundang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Dari tahun 1945 sampai dengan 1983 dengan komentar, PT Eresco-Terate, Jakarta.

Strong ,C.F., 1966, Modern Political Constitusinal , Sidgwick & Jackson Limited London E.L.B.S Edition First Published.

Syafei, Inu Kencana, 2002, Sistem Pemerintahan Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta.

Syaukani HR dan Hery Susanto,dkk, 2003, Otonomi Daerah dan Kompetisi Lokal, PT. Dyanan Milenia, Jakarta.

Syarifin, Pipin dan Dedah Juebah, 2005, Hukum Pemerintahan Daerah, Bani Quraisy Bandung. Syueb, Sudono, 2008, Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi, Laksbang Mediatama, Surabaya.

Syahuri ,Taufiqurrahman, 2004, Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan Undang-Undang di Indonesia 1945-2002, Ghalia Indonesia,Bogor.

Tisnanta, 2005, Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam Muladi : Editor, HAM, Hakeka, Konsep dan Implemantasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat, Refika Aditama, Bandung.

Tutik, Triwulan Titik, 2010, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Kencana Predana Media Group, Jakarta.

Usfunan, Johanes, 2002, Perbuatan Pemerintah yang Dapat Digugat, Djambatan, Surabaya.

Utrecht,E, 1960, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia , FHPM Universitas Negeri Padjadjaran, Bandung.

Tjokroamidjojo Mustopadidjaja, Bintoro A.R. 1988, Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan Perkembangan Teori dan Penerapan, PT Pustaka LP3ES , Jakarta.

Widjaja, HAW, 2001, Otonomi di Titik Beratkan pada Daerah Tingkat II , PT Grafindo Persada, Jakarta.

Widjaja, HAW., 2005, Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi U.U No. 3 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Widodo, Joko, 2008, Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja, Bayu Media Publishing, Malang.

Wajong , J., 1975, Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah, Djambatan, Jakarta.

Waistiono , Sadu dan Yonatan Wiyono, 2009, Meningkatkan Kinerja DPRD, Fokusmedia, Bandung.

Woll, Peter, 1933, Constitutional Democracy, Second Editition , Litte, Brown and Company Boston Toronto.

Yani, Ahmad, 2004, Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, PT RajaGrafindo, Jakarta.

Yuliandri, 2008, Membentuk Undang-Undang yang Berkelanjutan, Editor Radian Salman dkk, Dinamika Perkembangan Hulum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Edisi khusus Kumpulan Tulisan dalam Rangka Purnabakti Siti Sundari Rangkuti, Airlangga University Press, Surabaya.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 1974 Nomor 38, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.

Undang -Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3848)

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438)

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737)

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 20, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4816)

C. MAKALAH /MAJALAH

Hadjon, Philipus M,1998, Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid) dalam Pro Justitis, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, No.1 Tahun XVI

Talib, Dahlan, Transparansi dan Pertanggungjawaban Tindakan Pemerintah, Makalah, yang disampaikan dalam seminar nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional.

D. KAMUS

Tim Prima Pena, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Gitamedia Press. Puspa, Yan Pramadya, 1977, Kamus Hukum, Aneka Ilmu, Semarang.

Wojowasito, S, 1996, Kamus Inggris - Indonesia, Indonesia - Inggris, Penerbit Hasta, Bandung.

RIWAYAT HIDUP PENULIS



Nama lengkap penulis, yaitu Dr. Paisol Burlian, S.Ag, M. Hum, Penulis sekarang berdomisili di Jln. Sapta Marga Lrg. Pancasila No.61 Rt.51 Palembang. Sehari-hari beraktivitas sebagai tenaga pengajar Tetap Pada Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Raden Fatah Palembang. Sekarang dipercaya memegang jabatan sebagai Ketua Program Studi (Prodi) Hukum Tata Negara (Syiyasah) Pascasarjana IAIN Raden Fatah Palembang. Selain dari itu menyempatkan diri sebagai dosen Luar Biasa (LB) di lingkungan Kota Palembang Negeri maupun swasta, antara lain: PPS UNSRI Pada Program Ilmu Hukum, Univrsitas Bina Darma pada Program Megister Manajemen, Universitas Taman Siswa pada Megister Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah pada Program Megister Hukum, STIA Satya Negara dan STIE Musi Palembang.

Pendidikan terakhir calon Profesor ini adalah S.3 pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, diselesaikan pada tahun 2013 dengan kepakaran bidang perundang-undangan (legislasi).

Penulis pernah menulis berbagai buku, jurnal dan media massa serta tampil sebagai pemakalah diberbagai seminar dan pelatihan. Karya tulis yang telah dipublikasikan berupa buku, antara lain: Patologi Sosial Ditinjau dari Sosiologis, Yuridis dan Filosofis. Sedangkan karya tulis yang dimuat dalam jurnal, antara lain: Tranformation: Historial Analysis Towards Egalitarian Characters, Aspek Hukum dan Teknologi, Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Moral, Penulis disamping sibuk menulis juga

menyempatkan diri dalam berorganisasi, baik organisasi sosial keagamaan, maupun sosial kemasyarakatan, antara lain: Sekretaris BMPS (Badan Musyawarah Perguruan Swasta) Kota Palembang, Ketua Bidang Advokasi Hukum BMPS (Badan Musyawarah Perguruan Swasta) Prov. Sumatera, Anggota DKGI (Dewan Kehormatan Guru Indonesia) PGRI Kota Palembang, Ketua Bidang Pembinaan Umat BAMUKOI (Badan Musyawarah Keluarga Ogan Ilir) Pusat.

Dr. Paisol Burlian, M.Hum



Nama lengkap penulis, yaitu Dr. Paisol Burlian, S.Ag, M. Hum, Penulis sekarang berdomisili di Jln. Sapta Marga Lrg. Pancasila No.61 Rt.51 Palembang.

Sehari-hari beraktivitas sebagai tenaga pengajar Tetap Pada Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Raden Fatah

Palembang. Sekarang dipercaya memegang jabatan sebagai Ketua Program Studi (Prodi) Hukum Tata Negara (Syiyasah) Pascasarjana IAIN Raden Fatah Palembang. Selain dari itu menyempatkan diri sebagai dosen Luar Biasa (LB) di lingkungan Kota Palembang Negeri maupun swasta, antara lain: PPS UNSRI Pada Program Ilmu Hukum, Univrsitas Bina Darma pada Program Megister Manajemen, Universitas Taman Siswa pada Megister Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah pada Program Megister Hukum, STIA Satya Negara dan STIE Musi Palembang.

Pendidikan terakhir calon Profesor ini adalah S.3 pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, diselesaikan pada tahun 2013 dengan kepakaran bidang perundang-undangan (legislasi).

Penulis pernah menulis berbagai buku, jurnal dan media massa serta tampil sebagai pemakalah diberbagai seminar dan pelatihan. Karya tulis yang telah dipublikasikan berupa buku, antara lain: Patologi Sosial Ditinjau dari Sosiologis, Yuridis dan Filosofis. Sedangkan karya tulis yang dimuat dalam jurnal, antara lain: Tranformation: Historial Analysis Towards Egalitarian Characters, Aspek Hukum dan Teknologi, Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Moral, Penulis disamping sibuk menulis juga menyempatkan diri dalam berorganisasi, baik organisasi sosial keagamaan, maupun sosial kemasyarakatan, antara lain: Sekretaris BMPS (Badan Musyawarah Perguruan Swasta) Kota Palembang, Ketua Bidang Advokasi Hukum BMPS (Badan Musyawarah Perguruan Swasta) Prov. Sumatera, Anggota DKGI (Dewan Kehormatan Guru Indonesia) PGRI Kota Palembang, Ketua Bidang Pembinaan Umat BAMUKOI (Badan Musyawarah Keluarga Ogan Ilir) Pusat.

Penerbit dan Percetakan

NoerFikri

Jl. Mayor Mahidin No. 142
Tlp./Fax. (0711) 366625
E-mail : noerfikri@gmail.com
Palembang-Indonesia

ISBN 978-602-7512-97-9



9 78-602-7512-41-2